

Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Titulo
Golbert, Laura - Autor/a	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2004	Fecha
	Colección
finanzas locales; seguridad ciudadana; desempleo; pobreza; problemas sociales; ciudades; gobierno local; administracion social; politicas sociales; autonomia administrativa; Buenos Aires; Argentina;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110204102013/golbert.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
 Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
 Latin American Council of Social Sciences



Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Laura Golbert. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2004. ISBN: 987-7783-03-8.

INTRODUCCIÓN

EN 1996 BUENOS AIRES se convierte en una ciudad autónoma. Y lo hace en un momento de profundo cambio social. La Argentina de hoy no es la misma que aquella de los cincuenta, cuando el rasgo sobresaliente del país era el de una fuerte movilidad social. En un mundo donde los hijos de los inmigrantes no encontraban vallas para el ascenso social, Buenos Aires presentaba, quizás más que ninguna otra ciudad del país, una estructura de oportunidades que permitía concretar este anhelo de movilidad social. Una ciudad diferente de otras latinoamericanas desde su estética hasta su estructura social.

En las postrimerías del siglo aún se mantiene vigente el recuerdo de haber sido la ciudad de la integración y del ascenso social. Sin embargo, Buenos Aires no pudo escapar del proceso socioeconómico que, desde mediados de los setenta, viene cambiando la fisonomía del país y cuyos indicadores más dramáticos son el aumento de la pobreza urbana y una alta tasa de desempleo. Proceso que impacta no sólo en sus habitantes sino que incluso incide en el espacio urbano. En efecto, las diferencias sociales han impuesto una marca espacial. El sur y el norte de la ciudad muestran dos realidades diferentes. Pero las diferencias sociales no sólo dividen a la ciudad en dos, sino que se extienden a lo largo y a lo ancho de la ciudad. Mientras sus habitantes

más pobres deben vivir en hoteles y pensiones o adoptar la estrategia de tomar casas abandonadas, los más pudientes eligen vivir en barrios cerrados. Una ciudad en la que avanza la violencia y en la que sus habitantes, cada vez más, buscan seguridad a través de rejas o guardias privados. Pero también es una ciudad que está provista de una oferta considerable de servicios públicos de calidad y cuyos indicadores socioeconómicos -mortalidad infantil, tasa de desempleo, niveles de pobreza- presentan un mejor comportamiento que en el resto del país. Una ciudad que, por el alto nivel de ingresos de muchos de sus habitantes, tiene una capacidad de recaudación impositiva muy alta.

En este escenario, Buenos Aires adquiere autonomía política. Por primera vez desde su creación puede elegir su propio gobierno con independencia del gobierno nacional. Para algunos políticos conseguir la autonomía era una condición necesaria para solucionar los problemas de la ciudad. Pero el legado institucional ¿no pesa a la hora de diseñar nuevos abordajes? ¿O sólo haber logrado la autonomía coloca a la ciudad en mejores condiciones como para enfrentar los nuevos problemas sociales? Si es así, ¿cuáles fueron las intervenciones puestas en marcha para atenuar las marcadas diferencias sociales que llevan progresivamente a separar cada vez más a los barrios pobres de los más ricos, a poner vallas materiales entre unos y otros? ¿Cuán innovadoras son las políticas sociales en función de la nueva problemática social que hoy enfrenta la sociedad?

Cuando hablamos de una política innovadora lo hacemos en un doble sentido. Por una parte, en cuanto a su adecuación a la nueva problemática social. Si estamos ante nuevos problemas, no se deberían repetir los diseños que tradicionalmente se utilizaron para la atención a los sectores más carenciados, como sucedió en otros países que enfrentan problemáticas similares.

El otro aspecto que nos interesa destacar es el marco institucional en que se inscribe este modelo. Es que además de la orientación de los programas y su adecuación a la nueva problemática social, se deberán tomar en cuenta otras variables que inciden en los resultados. Si en la elección de los responsables de los programas se privilegian los *saberes técnicos* sobre las relaciones partidarias, si se establecen reglas de juego conocidas y aceptadas por todos los que de alguna manera participan en el diseño y ejecución de los programas, si se asegura una partida presupuestaria y se diseñan líneas de intervención acordes con la magnitud de las problemáticas sociales, si se insiste sobre la transparencia de la gestión y el monitoreo y evaluación de los

programas se obtendrán mejores resultados que si se sigue considerando a las políticas sociales con los criterios tradicionales.

El análisis de estas cuestiones forma parte de este estudio. Estudio realizado en 1999 y que se focalizó fundamentalmente en la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad, por tener a su cargo el diseño y la puesta en marcha de los programas destinados a los sectores más carenciados de la población porteña.

Para recabar la información necesaria para cubrir los distintos aspectos de la investigación se siguieron los siguientes pasos:

1. Revisión de la bibliografía existente sobre la historia socioeconómica de la ciudad.
2. Análisis de los programas que se están implementando y de otra documentación existente referida al diseño y/o gestión de estos programas.
3. Seguimiento periodístico de distintos diarios de distribución nacional durante la gestión de gobierno así como del material elaborado por las distintas áreas de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad.
4. Entrevistas semiestructuradas y en profundidad a los responsables de la selección de los programas, y a los funcionarios que tienen a su cargo su implementación y/o evaluación. Se realizaron entrevistas con funcionarios y ex-funcionarios de la Secretaría de Promoción Social así como con responsables de las áreas de Recursos Humanos y de Hacienda.
5. Entrevistas semiestructuradas y en profundidad con representantes del Poder Legislativo para examinar el destino de las iniciativas surgidas en la Legislatura en el campo de las políticas sociales así como la injerencia de ellos en el diseño y seguimiento de los programas. Análisis de las propuestas del Poder Legislativo.
6. Análisis de la información sobre ingresos y gastos del Gobierno de la Ciudad, en particular de la Secretaría de Promoción Social. Se trabajó con información oficial y no publicada.

En el primer capítulo del libro se puede leer una breve síntesis de la historia socioeconómica de la Ciudad de Buenos Aires. Este recorrido histórico permite realzar las diferencias ocurridas en los últimos años y, por lo tanto, comparar el comportamiento de las políticas sociales en situaciones socioeconómicas diferentes.

Seguidamente se analizan las posturas sostenidas por distintos autores y/o instituciones que formaron parte del debate argentino en la última década ante los cambios socioeconómicos ocurridos en los últimos años. La pregunta que guía este capítulo es cuánto se tradujo este debate en el diseño de las políticas sociales a nivel nacional y local.

Si estamos intentando analizar cuánto incidió la autonomía política lograda por el gobierno local en el diseño y puesta en marcha de políticas sociales, resulta necesario conocer la orientación de las políticas sociales a nivel nacional. Por esta razón, el Capítulo 3 está dedicado a caracterizar la política social que llevó adelante el gobierno nacional en los años que abarca el estudio.

En los capítulos siguientes comienza el análisis de lo sucedido en el gobierno local. Análisis que procura recobrar la historia en el supuesto de que la situación institucional en que se encuentra la Secretaría de Promoción Social en el momento en que la ciudad logra su autonomía, incide en las decisiones que el gobierno puede tomar. En primer lugar (Capítulo 4) se analiza la trayectoria del Gobierno de la Ciudad hasta lograr su autonomía. Es aquí donde se describe el proceso político que llevó a la autonomía, la conformación de la legislatura de la ciudad y la aprobación de la nueva Constitución de la Ciudad.

En el Capítulo 5 se describe la trayectoria de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta llegar a su actual conformación. En el siguiente se describe la estructura funcional de la actual Secretaría. Es parte de este capítulo un análisis de los recursos humanos con que hoy cuenta el organismo bajo estudio.

Los recursos destinados por el Gobierno de la Ciudad para la ejecución de las políticas sociales son el tema del Capítulo 7. Aquí se analiza no sólo el presupuesto de la Secretaría, sino del conjunto del Gobierno de la Ciudad en una serie histórica. De esta manera es posible conocer no sólo la participación de la Secretaría en el conjunto del presupuesto, sino también los cambios que eventualmente sufrieron los recursos asignados a este organismo.

El Capítulo 8 trata sobre la orientación que las autoridades trataron de imprimirle a las acciones que se llevaron a cabo desde la Secretaría de Promoción Social en el período bajo estudio. Cuánto de lo que se propuso y cuánto de lo que se hizo se puede corroborar en los siguientes capítulos.

Así, en el Capítulo 9 se analizan los programas llevados a cabo por la Secretaría de manera de poder evaluar no sólo la gestión sino

también la adecuación e innovación de las acciones a las nuevas cuestiones sociales.

Para tomar en cuenta el conjunto de las acciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad en este sentido, en el capítulo siguiente se analiza lo realizado por otras áreas del Gobierno de la Ciudad. Son las destinadas a enfrentar las problemáticas del desempleo y de la seguridad.

El Capítulo 11 está destinado a analizar el discurso de los funcionarios. Aquí se trabajó con las entrevistas realizadas. Los temas abarcados fueron varios. Por una parte, los que competen a su gestión, su opinión sobre lo realizado por el actual gobierno así como el estado de situación existente al momento que Buenos Aires se convierte en Ciudad Autónoma, las dificultades y logros de la gestión, etc.

Además de las conclusiones sobre los resultados del trabajo se incorporó un último apartado de reflexiones generales, derivadas en buena parte del estudio del caso analizado, sobre las dificultades que hoy enfrenta la Argentina para adecuar las políticas públicas a las nuevas problemáticas sociales.

Se incluyen también dos anexos. En el primero se brinda información estadística sobre recursos financieros y beneficiarios de los programas sociales. En el segundo se describen los programas que ejecutó la Secretaría de Promoción Social en 1997 y 1999.

Finalmente, quiero agradecer a las instituciones y personas que colaboraron en la manufactura de este libro. En primer lugar a CLACSO/SAREC que con esta iniciativa de hacer un concurso público en temas de interés social permitió, en la difícil situación que hoy atraviesan las ciencias sociales en la Argentina, promover investigaciones que sin este aliciente no se hubieran realizado. Investigaciones que, según surge de esta propia investigación, no sólo pueden ser valiosas académicamente sino que resultan un insumo imprescindible en el campo de las políticas públicas. En segundo lugar, a todas aquellas personas que aceptaron ser mis entrevistados y de las que aprendí mucho acerca de las posibilidades y dificultades de gestionar políticas sociales. Quiero sobre todo agradecer a Ema Valente, responsable del Departamento de Programación y Control de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, que de manera desinteresada me brindó sus apuntes sobre la historia de la Secretaría de Promoción Social así como información estadística a la que de otra manera no hubiera tenido acceso.

También a Ana Rapoport, Ana Mangialavoro, Damián Tabarovsky, Alejandro Parisi y Daniel Vega quienes me asistieron en distintos momentos de la investigación. Finalmente un reconocimiento a mis colegas del CEDES por el valioso intercambio intelectual que permitió, sin duda, mejorar la calidad de este trabajo.

CAPÍTULO I

LOS CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

EL PROPÓSITO de este capítulo es describir los cambios ocurridos en la economía y en la sociedad porteña en el último siglo¹.

LA CIUDAD DEL PASADO

La llegada de los inmigrantes a comienzos de siglo coincide con la expansión del mercado interno argentino, que fue consecuencia del notable aumento de las exportaciones. Estos contingentes de hombres y mujeres, en su gran mayoría provenientes de Europa, fueron atraídos por la convocatoria de un gobierno que intentaba poblar la extensa campaña argentina. Sin embargo, muchos de esos migrantes no pudieron trasladarse al campo y se establecieron en las ciudades, fundamentalmente en las situadas en el litoral argentino.

El considerable incremento de las exportaciones agropecuarias y la ampliación de la red ferroviaria aceleraron el proceso de urbanización. El crecimiento de las ciudades fue acompañado por un importante desarrollo de la industria y del comercio (Gallo y

¹ Esta reconstrucción se hizo sobre la base de investigaciones realizadas por distintos especialistas en el tema.

Cortés Conde, 1986: 56). Buenos Aires, por su condición de ciudad-puerto, se vio particularmente favorecida por esta situación. Los frigoríficos y los talleres ferroviarios fueron un elemento decisivo en este sentido.

El dinamismo económico de esos años fue aprovechado por el conjunto de la sociedad. El ingreso *per capita* se ubicó no muy por debajo del de los países desarrollados. De acuerdo con estimaciones realizadas (Germani, 1972: 104), las clases medias pasaron de representar el 11% del total de la población en 1869 al 25,9% en 1895. Fueron los migrantes los que más se beneficiaron con este proceso de alta movilidad social que permitió ascensos de una generación a la otra.

Gracias a la masiva llegada de los inmigrantes, el número de habitantes de Buenos Aires aumentó relativamente más que en el resto del país. De acuerdo con los datos censales, en 1869 el 15,7% de la población argentina vivía en la ciudad, en 1895 el 20,7%, y en 1914 el 21% (Germani, 1955: 58). El aumento de la población porteña parecería estar asociado a la llegada de la migración extranjera: en 1936 el 36% de la población que vivía en la ciudad era extranjera.

Ediliciamente, la ciudad no estaba preparada para recibir esta cantidad de habitantes: no había suficientes viviendas para alojar a los inmigrantes, quienes tampoco contaban con recursos propios para comprar terrenos y edificar sus viviendas. Tampoco existieron políticas destinadas a la construcción de viviendas. El conventillo² se convierte así en la respuesta a esta demanda de estos sectores sociales. “Las antiguas casonas del centro, especialmente las de la zona sur, fueron abandonadas por sus propietarios que trasladaron su residencia permanente a las nuevas áreas de clase alta que se edificaron en el barrio Norte y en las antiguas zonas aledañas de quintas (Palermo, Belgrano, Flores) [...] Las condiciones de vivienda eran sumamente precarias, no sólo por la antigüedad de la edificación y carencia de servicios públicos y equipamiento interno de las unidades sino también por las condiciones de hacinamiento y promiscuidad. A fin de siglo cerca del 20% de la población vivía en conventillos” (Yujnoksky, 1983: 452).

En la primera década del siglo XIX comienzan las políticas de vivienda. En 1915 se creó la Comisión Nacional de Casas Baratas, que

² Los conventillos eran viviendas colectivas en las que se alquilaban habitaciones para los trabajadores. Se caracterizaron por sus deficientes condiciones de habitabilidad dadas por la insuficiencia de baños, ventilación e iluminación poco adecuadas, y un alto grado de hacinamiento por pieza. Véase Gutiérrez (1988: 47).

funcionaba con fondos provenientes del Hipódromo y estaba encargada de construir viviendas para la venta o alquiler a obreros, jornaleros o empleados de pequeños sueldos. En 1921 se aprobó la primera legislación de congelación de alquileres y prohibición de desalojos. El Banco Hipotecario comenzó a conceder créditos de fomento.

La prosperidad económica que signó estos años y la ayuda hipotecaria permitieron el traslado de muchos de estos migrantes a los nuevos distritos de clase media de Flores y Belgrano. La reducción de las tarifas de los tranvías, consecuencia de su electrificación, ayudó a este desplazamiento (Scobie, 1977: 204). Los lugares que dejaban vacíos eran rápidamente ocupados por otros que recién llegaban de Europa. De allí que, no obstante el formidable movimiento centrífugo de los porteños hacia los barrios residenciales suburbanos durante el primer cuarto de siglo, la densidad del centro de la ciudad no dejó de aumentar: en 1914 era más alta que en 1904, y en 1924 mayor aún que en 1914 (Torre, 1983: 278).

Con la llegada masiva de inmigrantes se produjo una serie de cambios de suma importancia en la oferta de servicios sociales. En efecto, las colectividades numéricamente más importantes, como las de españoles e italianos, incentivaron la creación de cooperativas, sociedades de fomento y socorros mutuos, así como de hospitales de colectividades.

Con el correr del tiempo, las posibilidades de ascenso social, la extensión de la ciudad y la mejora de la red urbana de transporte, produjeron cambios en la localización de los sectores populares y dieron vida a los barrios. Este proceso fue relatado con precisión por Luis Alberto Romero: “Fue sobre todo en los barrios donde cobró forma esta nueva sociedad popular. Allí, en aquellas tierras que al principio semejaban la frontera abierta, fueron conformándose nuevas redes sociales, que articulaban a diferentes tipos de trabajadores, sobre todo calificados, a empleados, maestros profesionales, pequeños comerciantes, y también desocupados o marginales de los que estos barrios suministraron a los escritores costumbristas una rica galería. Todos ellos conformaron un conjunto menos homogéneamente ‘trabajador’ que el de principios de siglo, y que, en su diversidad, puede definirse mejor como popular. La vida en el barrio, a menudo distinta del lugar de trabajo, unida al acortamiento de la jornada de labor, dio nuevas posibilidades a la vida en familia y al uso del tiempo libre y posibilitaron el surgimiento de nuevas formas de relación en las que los hombres, mujeres y niños participaban con-

juntamente [...] De esas organizaciones surgió una red de centros y comités que cubrió densamente el espacio abierto por la expansión barrial y ayudó a la constitución e integración de la nueva sociedad” (Romero, 1990: 43).

La importancia que en aquellos años tenía el barrio como centro de la vida social también fue destacada por Scobie, quien para ilustrarnos acerca de la sociabilidad del vecindario señala el papel del almacén: “Con frecuencia este comercio era el primero en establecerse en una zona en desarrollo. Los nuevos vecinos concurrían al almacén no sólo en busca de crédito, alimentos y artículos del hogar, sino también en busca de ayuda y consejo para una cantidad de asuntos. Dónde encontrar materiales de construcción, ideas para la edificación, lectura del diario, correo y conversaciones sobre problemas comunes y asuntos locales. El almacén se convertía en el centro social, económico, político e intelectual de la comunidad. En áreas más desarrolladas se tenía acceso a otros lugares de reunión, con frecuencia un café, donde intercambiar ideas y encontrar a los vecinos, pero el almacén seguía siendo todavía el corazón del vecindario” (Scobie, 1977: 262).

A mediados de 1930, cuando prácticamente cesan los flujos migratorios europeos, son los migrantes del interior y de los países limítrofes quienes alimentan un nuevo período de crecimiento metropolitano. Entre mediados de esa década y hasta 1947 el continuo flujo de las migraciones internas llevó a la población del conglomerado metropolitano de 3.500.000 habitantes a 4.681.000 (Germani, 1955: 74).

La crisis del año treinta marca un punto de clivaje en la economía argentina: significa el fin de la etapa del desarrollo hacia fuera. A partir de ese momento la política económica impulsa el crecimiento del mercado interno. Si bien el puerto de Buenos Aires había otorgado a la ciudad un sitio privilegiado, ésta no pierde esa posición con el cambio en el rumbo económico gracias a una industria pujante que generaba nuevos puestos de trabajo, creando así su propia demanda (Torre, 1983: 277).

Si hasta mediados de la década del treinta las industrias se localizaban en el centro y en el sur de la ciudad, diez años más tarde las nuevas inversiones en el área metropolitana se dirigen a la periferia. “Hacia el sur ampliando el polo constituido en torno de Avellaneda, y hacia los extremos norte y oeste de la ciudad, formando desde el bajo Belgrano y Saavedra, por Villa Crespo y Villa Luro,

hasta Vélez Sarsfield y Liniers, un cinturón fabril que se prolongaba, entrando en la provincia, en los municipios que serían en el futuro inmediato núcleos centrales del crecimiento industrial, como Vicente López, San Martín, Morón, la Matanza, Lanús. A lo largo de esta periferia que tan rápidamente se industrializaba, los nuevos trabajadores –descendientes de inmigrantes europeos unos, oriundos del interior los más– levantaron sus viviendas, lejos ahora de las zonas que, tradicionalmente, habían albergado a los barrios proletarios” (Torre, 1983: 278).

El impacto de este proceso sobre la ciudad fue así resumido por un estudioso en temas urbanos: “La estructura socioespacial de la ciudad anterior a la década de 1940 era básicamente el resultado de los procesos de suburbanización que habían comenzado a producirse durante la primera década del siglo y que habían consolidado una oposición entre centro y periferia, por una parte, y entre norte y sur, por la otra. El movimiento hacia la periferia había sido protagonizado por una parte importante de la segunda generación de inmigrantes, en un proceso de ascenso social generacional e individual, que había estado acompañado por el acceso a la pequeña propiedad residencial y había resultado en la consolidación de una corona de barrios suburbanos” (Torres, 1992: 157-158).

Entre 1935 y 1960, los migrantes, que en su mayoría eran argentinos del interior, son los que apresuraron el proceso de formación del Gran Buenos Aires. Es que estos migrantes tuvieron que ocupar tierras alejadas del centro, algunas veces de manera ilegal. En la década del cincuenta comienzan a aparecer, en la Ciudad de Buenos Aires, las villas miseria³, y posteriormente los hoteles y las casas tomadas se transforman en las viviendas obligadas de los más pobres: “A diferencia de otras metrópolis latinoamericanas donde se configura –siguiendo las tesis clásicas de Quijano– un extendido ‘polo marginal’ urbano, en Buenos Aires las ‘villas’ producen preponderantemente situaciones de enclaves más restringidas, ocupando parcelas fiscales (terrenos ferroviarios, portuarios o mantenidos en reserva para otros usos) o terrenos privados no ocupados por sus propietarios. En la capital las villas pueden ser centrales (zona portuaria, zonas ferroviarias) u ocupar el vasto sector sud, próximo al Riachuelo. En el Gran Buenos

3 Las villas miseria han sido definidas como un agrupamiento de construcciones precarias y clandestinas, destinadas a habitación, carentes de infraestructura, cuyos habitantes ocupan los terrenos en calidad de intrusos, en situación de hacinamiento físico y en condiciones de deterioro social.

Aires, la zona de mayor concentración es un anillo disperso que aproximadamente coincide con los partidos de la ‘primera corona alrededor de la Capital Federal’. Las viviendas son construidas con materiales precarios (lata, cartón, muros de ladrillo de canto, chapa ondulada, madera) y la carencia de servicios es casi absoluta” (Torre, s/f: 21).

De todos modos, en aquellos años los habitantes de las villas porteñas, al igual que los nuevos pobladores del Gran Buenos Aires que venían del interior, consideraban a la villa como un lugar de paso: la ciudad ofrecía innumerables oportunidades de trabajo y de ascenso social.

Esta breve reseña de los primeros cincuenta años de este siglo nos muestra una ciudad pujante, un permanente polo de atracción para la migración extranjera y nacional, con un importante desarrollo de su industria y una vigorosa vida comercial. Una ciudad en la que sus habitantes se vieron beneficiados por un proceso de movilidad social. Y en la que se generó un denso entramado social. ¿Cuál es el panorama socioeconómico de la ciudad al culminar el siglo?

LA CIUDAD HOY

LA ECONOMÍA

La estructura económica de la ciudad se ha modificado en los últimos quince años: entre 1983 y 1998 la participación en el PBI local de la industria manufacturera cayó el 16%, mientras que la actividad financiera, de seguros e inmuebles aumentó el 23%. Actualmente más del 80% de la actividad económica se concentra en el sector terciario: finanzas y seguros, servicios profesionales a empresas y particulares, comercio, restaurantes y hoteles. El sector industrial y de construcciones completa el resto de la actividad económica. Dentro de la industria manufacturera ha crecido la importancia relativa de actividades intensivas en mano de obra calificada (editoriales, imprentas, instrumental de alta precisión) y ha decrecido la de las actividades que requieren trabajadores menos calificados (textiles, curtiembres).

Pese a estos cambios, el PBI generado en la ciudad sigue representando la cuarta parte de la riqueza generada en todo el país: el estimado para 1998 era de aproximadamente 67 mil millones de pesos.

LA POBLACIÓN

De acuerdo con el último Censo Nacional (1991), a comienzos de los noventa vivían en Buenos Aires casi 3 millones de habitantes: alrede-

dor del 9% de la población total del país. Su participación en el total nacional ha venido declinando en las últimas décadas: era de casi 13% en 1970 y del 10,5% diez años más tarde. Mientras la ciudad ha mantenido su población casi estable desde 1947, el conurbano ha pasado de 1.741.338 a 7.969.324 personas. Las proyecciones al año 2000 muestran la persistencia de esa tendencia decreciente como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento, tanto vegetativo como migratorio.

Por estas razones, la Ciudad de Buenos Aires presenta una pirámide poblacional relativamente envejecida. La población de 65 y más años alcanzaba, en 1991, el 16,3% del total y la proyección para el año 2000 es que esta cifra va a ser superior al 17%. Estos valores son notoriamente superiores a los correspondientes al total del país: en 1995, considerando el total del país, las personas de 65 años y más eran el 8% de la población. En cambio, la población porteña menor de 15 años no alcanzaba, de acuerdo con el Censo de 1991, al 20% del total, y tendía a declinar en los años siguientes, mientras que para el total del territorio nacional la participación de este segmento de edad era superior al 30% en 1991. La mediana edad de la población porteña se aproxima a los 40 años, mientras que la del conjunto del país es menor a 30.

La composición por sexo es otra característica en la que la población de Buenos Aires difiere de la del resto del país. En 1991 el índice de masculinidad era de 82,9, mientras que tomando al conjunto del país esta proporción era de 96,3 varones por cada 100 mujeres⁴. La relación entre hombres y mujeres en la ciudad tiende a disminuir con el envejecimiento de la población, puesto que, como ya se sabe, la sobremortalidad masculina se acentúa en las edades avanzadas.

Buenos Aires fue receptora en el pasado de importantes flujos migratorios, tanto internos como de origen internacional. Aunque este ritmo se fue atenuando sensiblemente, sus efectos son todavía perceptibles si se considera la composición de la población según su origen. El porcentaje de migrantes internos (argentinos nativos no nacidos en el lugar de residencia) era algo superior al registro nacional en 1991, última fecha censal. En cuanto a los extranjeros, los provenientes de países no limítrofes se aproximaban al 7% de la población, mientras que los de países limítrofes representaban una proporción menor, cercana al 4%. Actualmente, el 23% de los habitantes de la ciudad no son porteños de nacimiento.

4 Dato del 30 de junio de 1998.

La cobertura escolar para los niños de 5 a 14 años es prácticamente de un 100%. En este punto no se diferencia de la del resto del país. Es en los ciclos siguientes cuando comienzan a observarse diferencias: la tasa neta de escolarización media⁵ era en 1991 del 82%, y la del total del país era del 59%. Para ese mismo año la tasa de deserción del nivel primario⁶ en la Ciudad de Buenos Aires era del 6,32%, mientras que en el total del país ascendía al 19,15%. En la Ciudad de Buenos Aires sólo el 0,7% de la población mayor de 10 años es analfabeta. Este porcentaje contrasta notablemente con el de provincias como el Chaco, e incluso otras más ricas como es el caso de Córdoba. En la primera, el analfabetismo de ese grupo etáreo es del 11,31%, en Córdoba del 3,18%, y en todo el país es del 3,68% (Lumi, 1997: 11).

En cuanto a la oferta del sistema de salud, también se notan diferencias respecto del resto del país. Mientras que para cada 100 habitantes del país existen 0,431 camas y en la provincia de Buenos Aires este porcentaje es aún más bajo (0,361), en la ciudad es de 0,761⁷. La relación médico paciente es también la más alta del país. En tanto que en 1998 se registraban cerca de 109.000 en el territorio nacional, en la ciudad existían 32.100.

El 64,1% de la población goza de los beneficios de la seguridad social, mientras que en el resto del país la cobertura baja al 55% (SIEMPRO/INDEC, 1999). Prácticamente toda la población porteña tiene acceso a la red pública de agua.

Hay menor porcentaje de hogares con NBI que en el resto del país. El censo de 1991 registra el 7,6% (alrededor de 230 mil personas) para la ciudad y el 16,5% para el total del país. Estimaciones posteriores realizadas por la Encuesta Permanente de Hogares señalan que a partir de 1995 hubo una mejora: en 1997 sólo el 4,5% de la población porteña se encontraba en esta condición.

Respecto de la pobreza según el ingreso, el porcentaje de población que estaba por debajo de la línea de pobreza alcanzó su valor más elevado hacia 1990, representado por el 20%, y comenzó a decrecer (considerando el período 1991-1997) hasta llegar al 5,9% (INDEC, 1997).

5 Porcentaje de la población de trece a diecisiete años que asiste al nivel medio sobre el total de la población de ese grupo de edad.

6 Cociente entre la población que no ha completado el nivel de enseñanza, excluidos quienes aún asisten, y quienes han tenido acceso a ese nivel.

7 Datos elaborados a partir de la información proveniente de INDEC, 1998.

LAS NUEVAS CUESTIONES SOCIALES

Pese a que la ciudad no tiene los problemas de pobreza que acusan otras zonas del país, en los últimos años se han producido una serie de cambios, acorde con las circunstancias que atraviesa la economía argentina. Aumento del desempleo, cambios en la estructura de las familias, mayor segmentación socioespacial e incremento en la tasa de delincuencia, son algunos de los indicadores clave de este proceso.

CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO

En la última década la tasa de desempleo subió a niveles desconocidos en la historia argentina. En 1995 casi el 20% de la población económicamente activa del total del país estaba desempleada. Pero los problemas del mercado de trabajo son de más larga data. En las dos décadas siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial, Argentina había tenido, con altibajos, un crecimiento sostenido de su economía y bajas tasas de desempleo, y había desarrollado además un sistema de seguridad social comparable con el de algunos países europeos.

Ya a comienzos de los setenta se produce una serie de transformaciones en el mercado laboral que tienen su origen en la particular modalidad seguida por la industrialización sustitutiva de importaciones en nuestro país (Monza, 1993). En este sentido hay que señalar el lento crecimiento de la productividad del trabajo en la industria durante los cincuenta y la escasa generación de empleo productivo en los sesenta, hasta desembocar en el desencadenamiento de la crisis, con estancamiento de la producción y modestos crecimientos de productividad en los setenta (IDI, 1992). Las consecuencias de este modelo de crecimiento económico sobre el mercado laboral fueron el aumento de la informalidad –en buena parte por la terciarización de la economía– y del cuentapropismo, con la consiguiente exclusión de los bienes y servicios ofrecidos por el sistema de seguridad social.

En la década del noventa se producen cambios en la política económica que repercuten en el mercado de trabajo. La aplicación de la ley de convertibilidad, que establece la paridad cambiaria de la moneda local con el dólar estadounidense; la apertura de la economía, con la exigencia de aumento de la competitividad; la reforma del Estado, que significó una importante reducción de recursos humanos, tuvieron como consecuencia un alza en la tasa de desempleo y un aumento de la subocupación: en mayo de 1994, del total de

los ocupados, el 34,4% estaba subocupado, o sea 4.154.000 personas, de las cuales 1.050.000 trabajaban menos horas de lo que querían, en calidad de subocupados visibles, y el resto estaba en el sector informal urbano, servicio doméstico, sobreempleo público y trabajadores rurales pobres (Monza, 1995: 141). El crecimiento de ocupaciones marginales se correspondió con la disminución en el nivel de ingresos medios (Monza, 1993: 90). Si en la década del ochenta la baja capacidad del sistema productivo para generar empleo genuino se resolvía en el mercado informal, en los últimos dos años lo que se observa es que el desempleo abierto crece más que la informalidad. En mayo de 1995, el 18,6% de la PEA, más de 2.300.000 personas, estaba sin trabajo.

En la Ciudad de Buenos Aires, si bien la tasa de desempleo nunca alcanzó este valor, en ese año ascendió al 14,3%. Además del aumento del desempleo otros indicadores laborales muestran una inquietante realidad:

1. La desocupación es está convirtiendo en un problema estructural tal como lo demuestra el incremento de la población que está desocupada por más de un año. Así, mientras en 1989 era del 1,0%, esta cifra alcanza el 10,7% en 1998 (INDEC, 1997).
2. Crece el empleo informal en el total de los asalariados. Mientras que en 1991 el empleo informal alcanzaba al 33% de los trabajadores, seis años más tarde los trabajadores en esta situación representaban el 40%. Por otra parte, en 1997 alrededor del 27% de los trabajadores tenía un empleo precario.
3. El desempleo afectó fundamentalmente a los más jóvenes⁸ y a los sectores de más bajos ingresos (véase Cuadro 1). La tasa de desocupación también creció entre los jefes de hogar. En 1991 sólo el 2,7% de los jefes de familia estaban desocupados, mientras que en 1997 el 7,5% de ellos no tenía empleo (INDEC, 1997).

⁸ En 1998 en tanto que la tasa de desocupación total era del 9,8%, para la franja ubicada entre los quince y los 19 años era de 24,6% (SIEMPRO, 1999, pág. 55).

Cuadro 1
Ciudad de Buenos Aires - tasa de desocupación
Población total según quintiles de ingreso per capita familiar
Mayo de 1998 (en porcentaje)

Quintil de ingreso per capita familiar	Tasa de desocupación		
	1989	1995	1998
Total	5,2	14,3	9,5
Primer quintil	15,3	34,5	18,5
Segundo quintil	6,5	21,3	19,8
Tercer quintil	2,9	13,9	5,0
Cuarto quintil	4,6	9,0	3,0
Quinto quintil	1,7	2,0	2,7

Fuente: SIEMPRO, 1998: 56.

CAMBIOS EN LAS FAMILIAS

A comienzos de la década del sesenta, en la Ciudad de Buenos Aires sólo el 8,6% de los hogares tenía jefatura femenina. En 1991 esta cifra ascendía al 31,6%, y en 1998 alcanzaba el 34,2%. La participación de las mujeres a cargo de hogares es superior a la del resto del país. En números absolutos, la Ciudad de Buenos Aires tiene actualmente 388.557 hogares que reúnen a 607.960 adultos y 121.938 menores de 18 años, en los cuales las mujeres asumen la mayor responsabilidad en el cuidado y mantenimiento del hogar y la familia.

¿Cuáles son las características sociodemográficas centrales de estos hogares con jefatura femenina?⁹:

- la tasa de actividad de las mujeres jefas de hogar es de 46,1%, y la tasa de desocupación es del 14% (en comparación con el 50,8% y el 8,1% respectivamente de los varones jefes de hogar);
- el 25% de las mujeres jefas de hogar tiene entre 25 y 44 años;
- el 10% de las mujeres jefas de hogar tiene primaria incompleta, y el 35% secundaria incompleta (en comparación con el 4,3% y el 33,3% respectivamente de los varones jefes de hogar);

⁹ La información utilizada fue elaborada a partir de la base de usuarios de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, onda mayo, 1998.

- el 20% de las mujeres jefas de hogar tiene un ingreso *per capita* familiar ubicado entre el primero y el cuarto decil de la distribución (en comparación con el 15,5% de los varones jefes de hogar); y
- el 25,4% de hogares con jefatura femenina es monoparental con hijos/as a cargo (en comparación con el 2,3% de los hogares con jefatura masculina en esa misma condición), lo cual en números absolutos significa casi 100 mil hogares y alrededor de 255 mil personas.

SEGMENTACIÓN SOCIOESPACIAL

Una de las manifestaciones de la creciente heterogeneidad social de la población es la acentuación de las diferencias entre las distintas zonas de la ciudad. Si bien este proceso es de antigua data, se profundiza a comienzos de la década del cincuenta con el crecimiento de las villas miseria: entre 1956 y 1975, el número de los habitantes pasó de 34 mil a 218 mil (Yujnovsky, 1984: 354).

En los años setenta, la última dictadura militar (1976-1983) puso en marcha un plan de radicación de villas de emergencia con relativo éxito: poco a poco, sus habitantes, que fueron expulsados por la fuerza, retornaron a la villa. En 1980 los habitantes de las villas eran aproximadamente 35 mil, cifra que prácticamente se duplica quince años más tarde: en 1995 ya hay más de 64 mil personas que viven en las villas de la ciudad de acuerdo con datos de la Comisión Municipal de la Vivienda (PNUD/Senado de la Nación, 1999).

Por otro lado, la creación de numerosos *country clubs* en el norte de la ciudad, que tiene su auge en la década de 1980, profundiza las diferencias entre el norte y el sur, que ya se venían proyectando desde principios de siglo. Estos *country clubs*, que se fueron convirtiendo en lugar permanente de residencia de los sectores de mayores ingresos, se sitúan alrededor de la capital, en un radio que alcanza 40 km de distancia, y siempre cercanos a vías rápidas de acceso al centro. Torres destaca el gran cuidado de sus espacios internos –viviendas individuales, jardines y espacios comunes de recreación y deporte– y la fuerte vigilancia establecida en los accesos (Torres, s/f: 37).

Mientras tanto, en el centro de la ciudad hubo un aumento en el número de casas tomadas. Se trata de usurpación de viviendas abandonadas por distintos motivos: dueños ausentes, juicios sucesorios, edificios en construcción paralizados, propiedades fiscales no utiliza-

das. Si bien su cuantificación es muy dificultosa, no se discute que su número ha ido aumentando (Torres, s/f: 40).

Conventillos, villas miseria, hoteles pensión, casas tomadas, la mayor parte ubicados en la zona sur de la ciudad, muestran los déficits habitacionales que todavía tiene la ciudad. Algunos cálculos estiman que más del 10% de la población carece de una vivienda digna (Lourés Seone, 1997: 227). De acuerdo con la información elaborada por la Comisión Municipal de la Vivienda, que no toma en cuenta a las personas que viven en casas tomadas, el número de personas que habitan este tipo de casas precarias es de aproximadamente 200 mil¹⁰.

La novedad de la década del noventa en términos habitacionales es, seguramente, el crecimiento de los barrios cerrados. Custodiados por guardias privados, se caracterizan porque en ellos existe una serie de instituciones como escuelas, iglesias, salitas médicas, etc., que permiten que sus habitantes puedan desarrollar sus actividades cotidianas –aunque no necesariamente las laborales– sin necesidad de salir del barrio. Estos nuevos emprendimientos inmobiliarios en la periferia de la ciudad fueron posibles gracias a la expansión de las autopistas que unen muy rápidamente a estos barrios con la ciudad.

De ahí que se hiciera cada vez más frecuente que los sectores adinerados eligieran esos barrios para vivir y la ciudad se transformara para ellos sólo en un lugar adonde ir a trabajar. Este cambio de estilo de vida implica una transformación territorial importante. Por una parte, podría significar una pérdida de recursos para la ciudad, ya que los habitantes de mayor poder adquisitivo se trasladan a la provincia.

Por otra parte, distintos autores han señalado las consecuencias negativas –tanto para los sectores de mayor poder adquisitivo como para los de menores recursos– de vivir en barrios socialmente homogéneos. Consecuencias negativas que se expresan desde comportamientos prejuiciosos hacia los grupos social, económica o culturalmente distintos, hasta la pérdida de capital social y la creación de *ghettos*.

En este contexto, los barrios donde residen los sectores de menores ingresos se vuelven ellos mismos más pobres en recursos. Así, se verán afectados desde el sistema de transporte, los servicios de salud y los establecimientos de enseñanza hasta los lugares de entretenimiento a los que asisten los pobres. Diferencias que, como se señala seguidamente, se ven reflejadas en distintos indicadores sociales.

10 Para más información sobre este punto véase el capítulo de la Comisión Municipal de la Vivienda en PNUD/Senado de la Nación, 1998.

Cuadro 2
Los tres cordones de la Ciudad de Buenos Aires
Algunos indicadores comparados

Indicadores	Total de la ciudad	Cordones		
		Cordón norte	Cordón centro	Cordón sur
Población total	100% (3.037.000)	25% (759.250)	56% (1.700.720)	19% (577.030)
Población de hasta 18 años	100% (698.400)	25% (171.400)	54% (377.000)	21% (150.000)
Porcentaje de población con NBI	7,4%	4,3%	6,7%	17,4%
Población de hasta 18 años que habita en hogares con NBI	100% (63.700)	13% (8.200)	40% (25.500)	47% (30.000)
Tasa de escolarización de 6 a 12 años	1,07%	0,9%	0,95%	1,7%
Tasa de escolarización de 13 a 17 años	12,8%	10,3%	11%	21,4%
Repitencia promedio en el nivel primario	2,3%	1,8%	2%	3,8%
Repitencia promedio en el nivel secundario	8,5%	7,1%	8,5%	10,7%
Población con educación primaria incompleta	7,5%	5,1%	7,1%	11,5%
Tasa de mortalidad infantil	12,5%	6,1%	11,2‰	19,7‰
Participación en el total de muertes por SIDA	100%	19%	40%	41%

Fuente: PNUD/ Senado de la Nación, 1998.

En el cordón sur, donde vive el 67,1% de los porteños, el porcentaje de población contabilizada como NBI es del 17,5%, mientras que en el cordón central sólo el 6,7% se encuentra en esta situación, y en el cordón norte el 4,3%. Por su parte, si bien los excluidos de la escolaridad básica son proporcionalmente pocos, se encuentran entre los sectores más carenciados. Los índices más altos de repitencia, deserción y fracaso escolar se concentran en los distritos escolares correspondientes a los barrios de Villa Lugano, Soldati, Pompeya, La Boca y Mataderos¹¹.

Los indicadores educativos, así como los de salud, también muestran diferencias notables entre los distintos barrios de la ciudad. Si se tienen en cuenta los indicadores de morbilidad, la Ciudad de Buenos Aires es la que presenta una *performance* comparativamente mejor que la de otras provincias. La excepción es el SIDA, cuya inci-

11 Todos los barrios nombrados están ubicados en el sur de la ciudad.

dencia es mucho más alta en esta ciudad que en otras provincias, e incluso es más alta que la media del país¹². En cuanto al embarazo y la maternidad adolescente que afectan principalmente a las niñas/jóvenes de los sectores más desprotegidos, si bien la Ciudad de Buenos Aires continúa teniendo índices más bajos comparativamente con otras regiones más pobres, sigue la tendencia en alza que se observa en el resto del país.

La Ciudad de Buenos Aires registra la tasa más baja de mortalidad infantil (11,8‰ en 1998) del país (Gobierno de la Ciudad, 1998: 61). Sin embargo, las diferencias entre los barrios son notables, oscilando entre el 6,5‰ en la zona norte, lindero con Vicente López, hasta el 18‰ en barrios vecinos al Riachuelo.

EL INCREMENTO DE LA DELINCUENCIA

Buenos Aires fue, hasta hace unos años, una ciudad relativamente *segura* por el bajo índice de delincuencia. Actualmente no sólo hay un aumento del número de delitos sino que se observan cambios en el tipo y en los protagonistas de estos hechos de violencia. En efecto, tanto la opinión pública como algunos especialistas coinciden en que en los últimos años ha habido un cambio cuantitativo y cualitativo de las manifestaciones de violencia urbana en la Argentina y, particularmente, en la Ciudad de Buenos Aires. Los medios difunden la imagen de una sociedad asolada por asaltos que terminan en muerte, adolescentes que delinquen armados y disminución de la edad de inicio en el crimen.

A las viejas prácticas del delito utilizadas por el crimen organizado, con códigos de comportamiento y de acción estables y previsibles, parecen sumarse estas nuevas acciones delictivas cuya comprensión es indisociable de la de otros hechos que caracterizan a la sociedad argentina de las últimas décadas: el aumento del desempleo y otras formas de deterioro laboral, la creciente desigualdad y segregación socioespacial, el empobrecimiento de sectores tradicionalmente estables y las dificultades crecientes de movilidad social, para citar algunos. Es decir, se podría considerar a la violencia urbana como el eslabón más débil de un proceso de desintegración social.

Si bien aún son pocas las investigaciones destinadas a estudiar el tema en profundidad, los datos existentes parecen confirmar este diagnóstico. Además del incremento en el número de delitos, que en

12 La media del país es 5,2, y la de la Ciudad de Buenos Aires es de 12,9, calculando la tasa de incidencia anual del SIDA (1998) por 100 mil habitantes.

su mayor parte se explica por el aumento en los delitos contra la propiedad¹³, las estadísticas que lleva el Ministerio de Justicia registran que alrededor del 80% de los detenidos lo eran por primera vez, y que muchos de los actos delictivos van acompañados de un uso de la violencia *desproporcional* (homicidios en ocasión de robo).

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires las estadísticas nos brindan, además, información sobre ciertas características de esta nueva violencia urbana. El primer dato es el notable aumento de los delitos contra la propiedad ocurridos entre 1980 y 1996. En ese período este tipo de infracción aumentó en la Ciudad de Buenos Aires un 2.701,3% y constituyen el 64,5% del total de los delitos cometidos¹⁴. El segundo es el aumento de homicidios dolosos ocurridos durante la última década. El otro dato¹⁵ –el más significativo para la hipótesis de que estamos frente a un nuevo tipo de delincuencia– es el crecimiento en el número de homicidios cometidos en ocasión de otro delito, generalmente robo. El incremento de los delitos contra la propiedad se produce de manera más violenta que anteriormente.

Si bien se precisa más información, estos datos estarían señalando la presencia de una delincuencia de nuevo tipo. Sin duda alguna, además del aumento del desempleo y la pobreza, habría que tener en cuenta los cambios habidos en la familia y en la escuela si se quiere explicar este fenómeno.

En esta búsqueda de causas habría que incluir la transformación de los barrios, que, según vimos en párrafos anteriores, se caracterizaban por su denso entramado institucional. El barrio ayudó a la conformación de una identidad obrera –o más bien *trabajadora*– reforzando lo que acontecía en el mundo laboral. Hoy, cuando el mundo del trabajo pierde su rol integrador de antaño, la comunidad local tampoco puede suplir parte de este lugar vacante. Si bien perdura alguna trama asociativa en los barrios, la gente *hace como si no se conociera*, apenas se saluda y *nadie se mete con nadie*. Esta especie de anonimato ficticio es ejercida con aquellos que son percibidos como los más revoltosos, aumentando de esta manera la distancia y el aislamiento social.

13 La tasa de delincuencia (por 10 mil habitantes) se quintuplicó entre 1980 y 1996 (83,9 a 418,5), mientras que los delitos contra la propiedad subieron del 54,5 al 270 (Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 1998: 119).

14 Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 1998.

15 Señalado por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia.

Cuadro 3

Tasa de delincuencia (por 10 mil habitantes) por año según tipo de delito - Años 1980, 1985, 1990/1996
Ciudad de Buenos Aires¹⁶

Tipo de delito	Tasa de delincuencia								
	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
TOTAL	83,9	198,9	204,6	142,2	102,7	126,7	211,9	397,6	418,5
Contra las personas (doloso)	5,5	8,5	8,3	6,4	4,3	5,8	13,2	29,0	47,8
Contra la propiedad	54,5	169,3	169,2	106,4	70,2	88,8	162,1	275,5	270,0
Contra la honestidad	0,8	0,7	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	1,9	2,0
Contra la libertad	1,2	3,1	3,4	3,1	2,1	3,0	7,5	26,3	31,3
Otros	21,9	17,3	23,4	26,1	26,0	68,9	28,7	64,9	67,4

Fuente: Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 1998.

En síntesis, la ciudad ha sufrido como el resto del país una serie de transformaciones socioeconómicas que ha hecho emerger nuevos problemas, nuevas cuestiones, a las que las viejas políticas asistenciales no dan solución. La persistencia del desempleo y, sobre todo la precarización de las relaciones laborales atentan contra la cohesión social. Si esto es así, las estrategias de intervención social deben necesariamente ser otras. La pregunta que surge, entonces, es si los funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma han visualizado este fenómeno y, en caso afirmativo, cómo lo han plasmado en políticas sociales.

16 Los delitos contra la propiedad comprenden hurto, hurto calificado, robo, robo calificado, estafa, defraudaciones, etc.; los delitos contra las personas implican hechos tanto culposos (lesiones y homicidios), como dolosos (homicidio simple, lesiones leves, lesiones graves, disparo de armas de fuego y otros); los delitos contra la honestidad comprenden delitos sexuales como violación, estupro, rapto, etc.; los delitos contra la libertad comprenden amenazas y coacciones, violación de domicilio, privación ilegal de la libertad, etc. Otros delitos: contra el honor, el estado civil, la seguridad, etc.

CAPÍTULO 2

NUEVOS ABORDAJES FRENTE A LA CUESTIÓN SOCIAL

EN EL CAPÍTULO ANTERIOR se analizaron las nuevas problemáticas sociales derivadas fundamentalmente de las altas tasas de desempleo que la sociedad porteña enfrentaba en el momento en que la ciudad logra su autonomía. En este escenario, plantearse si el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estaba en condiciones de diseñar nuevas políticas sociales nos remite a otras preguntas. En primer lugar, acerca de si existía o no un debate sobre estas cuestiones en la Argentina. Y si así era, ¿cuáles eran las propuestas que se discutían? ¿Este debate incluía los temas y propuestas que se estaban dando en otros países con problemáticas parecidas a la de la Argentina? En segundo lugar, estos temas y propuestas ¿fueron incorporados a la hora de poner en marcha nuevos diseños de política social? Las estrategias propuestas en otros países para enfrentar las consecuencias sociales derivadas del incremento de la tasa de desempleo ¿eran adecuadas para la Argentina? ¿El gobierno nacional estaba en condiciones de implementarlas? Seguidamente se analizan aquellos temas del debate internacional que tuvieron eco en la Argentina, así como las intervenciones propuestas para hacer frente a lo que se llamó la nueva cuestión social¹.

¹ No pretendemos agotar el conjunto de temas ni de autores sobre los que se debatió en esos años. La elección recayó en aquellos que más repercusiones tuvieron en los ámbitos de toma de decisiones.

EL DEBATE

Sin duda alguna, el nivel de desempleo alcanzado en los últimos años es el problema más serio que enfrenta hoy la Argentina. Esta *crisis del empleo* impacta sobre todos los órdenes de la vida social.

El trabajo constituye el eje sobre el que se ha conformado la sociedad moderna. Centralidad que proviene no solamente de su potencialidad como generador de riqueza colectiva y de ingresos personales, sino que también es un factor determinante de reconocimiento personal e inserción social. Tener un empleo permite también gozar de ciertos derechos sociales. El desempleo plantea, entonces, cuestiones que trascienden la esfera económica y que inciden en la integración social y en el bienestar de la población.

El aumento de la tasa de desempleo estuvo acompañado por la profundización de otros problemas en el mercado de trabajo: un notable crecimiento de la subocupación y de la precarización laboral. Esta problemática laboral no es exclusiva de la Argentina. Desde mediados de la década del setenta los países europeos vienen enfrentando con más o menos virulencia el aumento del desempleo y la precarización laboral.

En dichos países, la preocupación por las consecuencias sociales de estos cambios en el mercado de trabajo colocó la problemática del empleo en un lugar privilegiado de la agenda política. Los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o el Banco Mundial intentan buscar la manera de paliar el problema. El campo académico tampoco fue ajeno a estas preocupaciones: sus aportes sin duda enriquecieron el debate.

En el acuerdo de que ya no es suficiente hablar de pobreza entendida exclusivamente como una cuestión de ingresos, se comenzó a construir desde distintas perspectivas un marco analítico conceptual que permita dar cuenta de las consecuencias de estos cambios en el mercado de trabajo.

Así, por ejemplo, están aquellos que como Roberto Castel ponen el énfasis en la cohesión social. Su premisa básica es que los problemas en el mercado de trabajo llevan a un proceso de desafiliación, entendido como ruptura de vínculos relacionales. El punto de partida de Castel es el concepto de integración social entendido como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia. Es en su libro *Metamorfosis de la Cuestión Social* (Castel, 1997) donde analiza con profundidad este concepto de desafiliación. Para su mejor compren-

sión hace un recorrido que, partiendo de la Europa preindustrial, nos conduce a la constitución de lo que denomina la sociedad salarial y su problemática actual. Este recorrido es el de las regulaciones que se fueron construyendo a lo largo de estos siglos para favorecer la integración social. Para lograrlo fue necesario superar los problemas, o mejor dicho la amenaza que significó lo que en los años posteriores a la sociedad industrial se denominó la cuestión social, es decir, a los trabajadores que recibían salarios misérrimos y cuyas condiciones laborales eran deplorables. La pauperización planteaba un problema en el corazón mismo de la sociedad industrial. Existía el peligro de la desafiliación de masas. La pauperización era hija de la industrialización.

La respuesta a esta cuestión fue el conjunto de dispositivos montados para promover la integración. Y es así que frente a la amenaza de ruptura del lazo social, comienzan a surgir nuevas formas de protección concebidas como mecanismos de integración. Se fueron creando así una serie de protecciones, de regulaciones, constituyéndose lo que Castel denomina *Estado Social*. La aparición del seguro obligatorio constituyó sin duda un momento clave para sentar las bases de esta sociedad salarial.

Hoy los problemas del mercado de trabajo colocan a una franja creciente de individuos en un lugar parecido al que ocupaban los trabajadores en los albores de la sociedad industrial. Son poblaciones que se caracterizan por la inestabilidad en el empleo, la fragilidad de las redes de protección y el aislamiento social. La generalización del desempleo no solamente desencadena una serie de consecuencias sociales sino que, como los ingresos del Sistema de Seguridad Social provienen básicamente de los aportes y contribuciones aplicados a los salarios, resta recursos para cubrir otros riesgos sociales.

Lo que se observa, sostiene Castel, es que el contrato de trabajo por tiempo indeterminado está perdiendo hegemonía. Surgen contratos por tiempo determinado, trabajo provisorio, jornadas parciales y diferentes formas de empleo, sostenidos por el poder público en el marco de la lucha contra el desempleo. Precarización y desempleo, como bien dice Castel, se han inscripto en la dinámica actual de la modernización. Pero si bien el empleo resulta el vector más fuerte de la integración social, hay que tener en cuenta otras redes de sociabilidad en las que se inscribe la vida de una persona. Son estos dos ejes los que permiten saber en qué estadio del proceso integración/desafiliación se encuentra una persona. Como se analiza más adelante, esta distinción resulta de utilidad a la hora de formular políticas públicas.

Mientras que Castel pone el énfasis en el proceso de desafiliación, el concepto de exclusión social adoptado por la OIT no sólo tiene en cuenta el trabajo sino que pone el acento en las distintas esferas en las cuales una persona puede o no estar incluida. En el marco de esta interpretación se define así a la exclusión social: “Cuando se habla de exclusión social se está aludiendo a distintas situaciones: incluyendo grupos que van de los prisioneros hasta los chicos de la calle, de las minorías étnicas a las familias unipersonales. Y a la diversidad de factores sociales: empleo, salud, vivienda, educación, etc. La noción de exclusión social es particularmente apropiada porque no describe sólo situaciones sino que también presta atención a los procesos que excluyen. ¿Pero excluyen de qué? Exclusión de la vida económica y social y de su participación en la prosperidad general”² (Rodgers, 1995: 43).

Con esta perspectiva, la OIT ha desarrollado un paradigma pluralista. Se establecen tres esferas de exclusión: del trabajo, en el trabajo y de ciertos bienes y servicios válidos para los distintos países. Luego, según las particularidades locales, se señalan otras esferas que deben tenerse en cuenta para analizar la inclusión/exclusión de determinados grupos. Estas esferas pueden ser, por citar algunos ejemplos, la tierra en los países rurales, la justicia y la libertad en países no democráticos, o la igualdad de género en los países signados por la discriminación.

De esta manera, según nos explica Rodgers (1995), la noción de exclusión está asociada no sólo con la falta de acceso a bienes y servicios, sino también con el acceso a la seguridad, la justicia, la representación y la ciudadanía. La idea central es que la exclusión tiene que ver con la desigualdad en muchas dimensiones: económica, social, política y cultural. En algunas dimensiones se puede estar incluido, y en otras, excluido. Así, por ejemplo, se puede estar incluido en el sistema político y excluido del mercado de trabajo. Sin embargo, aunque analíticamente es posible diferenciar las esferas, es probable que la exclusión del mercado de trabajo afecte a otras esferas, como por ejemplo la de los derechos cívicos.

Si bien sus planteos parten de perspectivas conceptuales distintas, vale la pena resaltar que tanto para Castel como para la OIT, la exclusión social es considerada como un proceso. Al capturar distintas situaciones de privaciones, es posible diferenciar los casos de

2 Traducción propia.

exclusión permanente de aquellos que, como consecuencia de un proceso de movilidad descendente, van cayendo de la vulnerabilidad a la dependencia y la marginalidad. Es esta idea de proceso la que permite superar la separación entre incluidos y excluidos, dicotomía que no solamente tiene un bajo nivel explicativo sino que también resulta de poca productividad a la hora de diseñar políticas públicas.

Una postura distinta es la que plantea la noción de *underclass* o infra-clase, cuyo origen se remonta a los Estados Unidos. Aquí el énfasis está puesto en las consecuencias del aislamiento que sufren ciertos grupos. En esta categoría se incluye aquella franja de la población que se encuentra fuera del mercado formal de trabajo, de muy bajos ingresos, y que ha desarrollado pautas culturales y normativas propias.

En este sentido, Williams J. Wilson (1991) enfatiza un factor endógeno, el aislamiento social, que es lo que hace de los *underclass* un grupo con características propias y diferentes a las de otros. Dado que los *underclass* no se definen sólo por los bajos ingresos que perciben, no resulta suficiente tener en cuenta variables demográficas como la migración, la estructura de edades o los factores económicos, como la distribución del empleo o de los ingresos. Utilizar como categoría de análisis el aislamiento social permite observar otros comportamientos, como el impacto que en los residentes de ciertos barrios tiene el verse privado de recursos y de modelos convencionales de rol así como del tipo de enseñanza cultural del *mainstream* de redes sociales que facilitan progresos sociales y económicos en las sociedades industriales modernas. Algunas de las consecuencias del aislamiento social son estructurales, como la falta de oferta de trabajo o el acceso a redes informales de trabajo, y otras son psicosociales (conductas socialmente negativas, aspiraciones limitadas, baja predisposición al trabajo).

En un debate sobre exclusión social no podía estar ausente la cuestión de la ciudadanía social. Este debate prendió en la Argentina, país que había logrado alcanzar durante el siglo XX las tres esferas de ciudadanía –la civil, la política y la social– de las que nos hablaba T. H. Marshall³. Si bien la ciudadanía civil y sobre todo política había sido conculcada por los reiterados golpes militares e incluso en los inter-

3 Para Marshall la ciudadanía social “abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales” (Marshall, 1998: 23).

regnos civiles, la reinstauración democrática en 1983 permitió recuperarla. No sucedió lo mismo con la ciudadanía social: el paulatino cercenamiento de derechos laborales como consecuencia de la precarización en las relaciones laborales y el trabajo en negro marcó los límites de un modelo de ciudadanía social ligado a la condición de asalariado. Esta relación entre empleo formal y derechos sociales es particularmente fuerte en sociedades que, como la argentina, se inscriben en lo que Esping Andersen (1990) ha denominado como un Estado de Bienestar corporativo, diferenciándolo de los socialdemócratas, en que los derechos están asociados a la condición de ciudadanía.

Cuando se pierde la condición de asalariado porque se precarizan las condiciones laborales o porque aumenta el desempleo, ¿es posible garantizar los derechos sociales sin ligarlos a la condición de trabajador? Para contestar esta pregunta, autores como Andrés Gorz parten del supuesto de que, si bien en los nuevos modos de producción y distribución todos los trabajadores se han vuelto precarios, los avances tecnológicos permiten generar más riqueza con menos trabajo. Es así posible imaginar que las nuevas condiciones técnicas puedan ser aprovechadas por los trabajadores, permitiéndoles construir un modo de vida deseable y reconocido por el conjunto de la sociedad. Como bien dice Lovuolo: “en esta búsqueda, muchos elementos de los actuales principios de organización deberían modificarse, particularmente aquellos que hacen que el empleo sea lo que da derecho a tener otros derechos. Un cambio imprescindible es permitir que todos puedan acceder a un ingreso sin tener que estar empleados, lo cual les permitiría elegir la discontinuidad de su empleo sin que ello signifique discontinuidad en los ingresos” (Lovuolo et al., 1999: 242).

Para lograrlo es necesario aplicar políticas que separen el derecho al ingreso del derecho al empleo. Es esta condición la que permitiría generar un sistema de protección de características distintas al instituido por la seguridad social. En efecto, de aquí salen las propuestas de reducción de la jornada de trabajo y del ingreso mínimo ciudadano.

Pierre Rosanvallon (1995) también reflexiona sobre la sustentabilidad del Estado de Bienestar –que denomina Estado Providencia– y las consecuencias del desempleo sobre los derechos sociales. Sostiene que los antiguos mecanismos productores de solidaridad están desintegrándose. Lo que se rompe con las transformaciones del mercado de trabajo no es sólo su capacidad de integración, sino también todo un sistema solidario basado en el seguro social. La concepción tradicio-

nal de los derechos sociales es inoperante para tratar el problema de la exclusión. El Estado Providencia se identificaba con una sociedad aseguradora. En un contexto de desocupación masiva y crecimiento de la exclusión, la visión de los derechos como compensadores de una disfunción pasajera (enfermedad, desempleo de corta duración, etc.) ya no resulta adecuada.

Por lo tanto, hay que construir nuevas bases solidarias, no sustentadas en el trabajo ni en el sistema de protección social creado en base a un contrato laboral de tiempo indeterminado. El principio de justicia y solidaridad que sirvió para construir el edificio del Estado Providencia se asentaba en el supuesto de que los riesgos estaban a la vez igualmente repartidos y eran de naturaleza aleatoria. Hoy no es así: lo social no puede aprehenderse únicamente en términos de riesgo. Los fenómenos de exclusión, de desempleo de larga duración tienden a convertirse en estados estables. Por lo tanto hay que construir nuevas bases solidarias no sustentadas en el trabajo ni en el sistema de protección social diseñado en base a un contrato laboral por tiempo indeterminado.

Por esta razón, actualmente el concepto central es más el de precariedad o vulnerabilidad que el de riesgo. El concepto de riesgo sigue siendo pertinente, pero para otras cosas: se asocia más con catástrofes naturales (inundación, terremoto) o accidentes tecnológicos mayores. Por otra parte, el tipo de inseguridad ha cambiado. Durante los *Treinta Gloriosos Años* que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, el riesgo de pérdida del ingreso constituyó la matriz de referencia.

Actualmente, si bien la inseguridad económica ligada a la situación de empleo sigue siendo ampliamente dominante, surgen nuevas formas de inseguridad, como la delincuencia, las rupturas familiares, las amenazas internacionales, que parecen remitir más al Estado clásico que al Estado Providencia. Con este análisis la pregunta central es cómo suplantar las viejas redes solidarias creadas en la sociedad aseguradora por otras que reconozcan las diferencias de trayectorias e intenten revertir el proceso de exclusión social.

LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA

El cambio de la problemática social fue acompañado, lógicamente, por propuestas de nuevas políticas. Por una parte, están aquellos que proponen políticas que ponen el acento no sólo en los aspectos monetarios sino también en recomponer el tejido social y volver a armar nuevas redes de sociabilidad.

Por otra, están los que reivindican por encima de otra política social el derecho del conjunto de los ciudadanos a percibir un ingreso. De ahí su propuesta de una disminución de la jornada laboral y/o la implementación de un ingreso mínimo ciudadano.

Entre los primeros existe un amplio consenso acerca de que, como consecuencia de las transformaciones del mercado de trabajo, estamos frente a un proceso complejo que incide tanto a nivel individual como social. Es que el empleo cumple un sinnúmero de funciones y no solamente la de proveer ingresos. Así, el trabajo posibilita una estructuración temporal personal, proporciona relaciones extra-familiares, favorece la participación en objetivos colectivos y aporta recursos para la definición de la identidad y del status personal⁴. Autores como Castel y Paugham van a poner el acento en el desempleo y/o la precarización laboral y la pérdida de contactos sociales.

Castel propone diferenciar dos ejes de integración: “He propuesto una hipótesis general para explicar la complementariedad de lo que ocurre sobre un eje de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Estas conexiones califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales, zonas de integración, zonas de vulnerabilidad, zonas de asistencia, zonas de exclusión o más bien de desafiliación” (Castel, 1997: 418).

De este razonamiento se desprenden al menos dos recomendaciones para las políticas sociales. En primer lugar, que las intervenciones públicas tendientes a mejorar la situación de los que van quedando en el margen no pueden limitarse a una transferencia de ingresos o a la oferta de determinados servicios sociales. En segundo lugar, que en las distintas *zonas de las relaciones sociales* corresponden determinadas intervenciones según la situación laboral y la inserción relacional. La estrategia para aquellos que tienen un empleo precario pero mantienen fuertes vínculos con su entorno es distinta que para los que en la misma condición laboral están en una situación de aislamiento social.

De ahí que, paralelamente con la discusión de esta literatura, se comience a pensar en la importancia de aumentar lo que se denominó el capital social, como un objetivo a tener en cuenta a la hora de diseñar programas sociales.

4 Jahoda (1979-1982) citado por Kessler (1999).

Bourdieu define el capital social como: “[...] el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”⁵. Gracias al capital social los actores pueden “obtener acceso directo a recursos económicos, pueden incrementar su capital cultural gracias a los contactos con expertos o individuos refinados (esto es capital cultural encarnado) o, de manera alternativa, asociarse a instituciones que otorgan credenciales valoradas (capital cultural institucionalizado)” (Portes, 1999: 245).

Mientras autores como Bourdieu o Coleman ponen el énfasis en el tipo de recursos –información, contactos– que circulan en las redes, hay otros autores que, al hablar de capital social, se refieren al proceso de constitución de normas, obligaciones y expectativas de reciprocidad en una comunidad cívica en la que la existencia de redes, normas y confianza facilitan la acción y la cooperación en beneficio mutuo.

Sea cual fuere la acepción de capital social, lo que hay que destacar es que en todos los casos se hace mención a redes que facilitan el desempeño tanto de los individuos como de los hogares y de los grupos sociales, proveyéndoles de recursos cuya ausencia haría más dificultoso su desempeño. La presencia de estas redes resulta de enorme utilidad para aquellos que están en una situación de vulnerabilidad. Como afirma Alejandro Portes (1999), la novedad del concepto de capital social es que toma en cuenta las consecuencias positivas de la sociabilidad, y resalta las formas no monetarias como potenciales fuentes de poder e influencia tan importantes como el volumen de las acciones o la cuenta bancaria.

En cuanto a la segunda postura, que propone una reconsideración del significado del empleo de manera de separar lo de los derechos sociales hay dos propuestas. Una de ellas es la reducción de la jornada de trabajo que fue puesta en marcha en Francia. Así, para Gorz: [...] la escasez de puestos de trabajo no es una maldición, sino la forma perversa de lo que podría ser un beneficio potencial: significa que la economía ya no necesita que la población activa trabaje a tiempo completo y durante todo el año, y en consecuencia, que exista la posibilidad de disponer de una cantidad sin precedentes de tiempo libre. La cuestión, que es de naturaleza política y ya no económica, es permitir que todos los individuos y la sociedad toda, se beneficien de esta libe-

5 Citado por Portes, A. (1999).

ración de tiempo y la utilicen para la realización de actividades que sean fines en sí mismos. Indudablemente esto requiere que todos trabajen menos horas de modo que todos puedan ganarse la vida trabajando y tengan más tiempo disponible para cosas que no pueden comprarse o que sólo cobran su auténtico valor y significado cuando no se hacen fundamentalmente por dinero” (Gorz, 1992: 30).

En esta misma línea de pensamiento se inscribe la posición de aquellos que, como el propio Gorz, Offe o Von Parij, proponen el ingreso ciudadano. Esta propuesta difiere de las políticas de garantía de ingresos mínimos que existen en distintos lugares de Europa, cuyos beneficiarios, elegidos por su condición socioeconómica, reciben un ingreso condicionado al cumplimiento de determinados requisitos.

La propuesta del ingreso ciudadano, por el contrario, afirma que las personas tienen derecho en su condición de ciudadanos a recibir un ingreso sin que se les exija ninguna contraprestación: “[...] el derecho a un ingreso incondicional a niveles de subsistencia que sea financiado impositivamente y esté basado en la ciudadanía y no en la participación en el mercado laboral”. Para sustentarlo financieramente, “[...] es necesario que todos aquellos que participen del trabajo remunerado y que en consecuencia no dependan del ingreso básico han de contribuir, mediante una tributación directa e indirecta y de una manera progresiva, al financiamiento del mismo” (Offe, 1995: 101).

Para estos autores, muchas personas que no tienen empleo realizan de todas maneras una serie de actividades que resultan socialmente útiles, y sin embargo no tienen reconocimiento ni tampoco perciben una remuneración por ellas.

Para que una propuesta de esta naturaleza prospere es necesario, además de contar con los recursos, lograr un consenso alto acerca del significado del empleo, de los cambios en la distribución del ingreso que ello supone, y sobre todo de lo que significa la ciudadanía en términos de obligaciones y beneficios. Por otra parte, cabe preguntarse si otorgar un salario mínimo de manera universal permite solucionar cuestiones como las que plantean aquellos autores que ponen énfasis en la ruptura de lazos sociales y en la necesidad, por lo tanto, de fortalecer redes de sociabilidad.

ABORDAJES DISTINTOS Y NUEVOS ACTORES

Cuando se comienza a pensar en estrategias de intervención no ligadas al trabajo, como era el caso del sistema de seguridad social, no

solamente se debe tener en cuenta la orientación de las políticas sino también el diseño institucional para ponerlas en marcha. Ello supone la aparición de nuevos actores y un reacomodamiento de los que, de una manera u otra, ya participaban en el diseño y/o ejecución de las políticas sociales.

Las distintas situaciones de exclusión social hacen imposible pensar en una única estrategia diseñada casi siempre de manera exclusiva por el gobierno nacional, como era el caso de las políticas de salud y/o educación. Las nuevas cuestiones sociales asumen características distintas según las localidades.

Detectar esta problemática, determinar prioridades, adecuar la estrategia política a las nuevas cuestiones sociales, no es una tarea que se pueda llevar a cabo exclusivamente desde el nivel nacional.

Así, el nuevo tipo de políticas sociales coloca al gobierno local en un lugar privilegiado en el diseño y la gestión de las mismas. Por el tipo de problemáticas que hoy enfrentan los sectores que van quedando en el margen –como el notable crecimiento del embarazo adolescente, la violencia familiar y delictiva y las drogas, por citar sólo algunas cuestiones– y la peculiaridad que asumen en cada lugar, la presencia del gobierno local es clave. Teniendo en cuenta que cada una de estas cuestiones tiene características específicas, la detección de los problemas y el diseño de programas apropiados debieran partir de los gobiernos locales, sobre todo si se pretende construir esta política sobre el eje de la reinserción social.

Trabajar a nivel de los gobiernos locales permite una mayor participación de la comunidad. Así, se vigoriza la presencia de un actor como son las organizaciones no gubernamentales. Su presencia puede explicarse por las debilidades o *fallas* del gobierno⁶, que por otra parte son inherentes a la condición de gobierno en una sociedad democrática. O, como hacen otros autores, como consecuencia del retiro del Estado de Bienestar y la pérdida de representatividad de los sindicatos debido a las transformaciones en el mercado de trabajo.

6 De acuerdo con esta postura, en una sociedad democrática, el gobierno, como proveedor de bienes públicos, tiende a premiar las demandas de sus votantes, ya que debe adecuar su oferta electoral a las mayorías que lo sustentan. Esto produce una tendencia a la homogeneización en la provisión de los bienes públicos, que deja vacantes demandas específicas de los diversos sectores de la población. Según la teoría de las fallas del mercado y las fallas del gobierno, es precisamente en el sector no lucrativo donde puede buscarse la oferta de bienes públicos específicos que expresan las necesidades de una sociedad heterogénea (Campetella, González Bombal, 2000: 117).

Si bien hoy se ha multiplicado y diversificado la presencia de organizaciones de la sociedad civil y es reconocida su contribución al bienestar de la gente, su propia condición plantea, como bien explica Charles Reilly (1999), algunos riesgos: el peligro de cooptación, el riesgo de que pierdan su identidad a través de una estrecha asociación con organismos gubernamentales tanto nacionales como intra-nacionales, convirtiéndose así en paraestatales; el segundo riesgo son las organizaciones no gubernamentales oportunistas, generadas exclusivamente para poner sus manos sobre el dinero de los fondos de inversión social; el tercer riesgo tiene que ver con la real capacidad de estas organizaciones para intervenir en la definición de políticas sociales en el nivel nacional, ya que históricamente las municipalidades han sido sus interlocutoras (Reilly, 1999: 41).

Las transformaciones del mercado de trabajo plantean una serie de problemas en el campo de las políticas públicas. Si en la sociedad salarial, para seguir la terminología de Castel, se aseguraba el pleno empleo y la protección social quedaba en manos de la seguridad social, la situación presente del mercado de trabajo obliga a pensar en nuevos dispositivos si se pretende ofrecer cierta protección a aquellos que han perdido su empleo o sólo encuentran empleos inestables de corta duración. Políticas orientadas a reforzar los lazos sociales, encuadradas en otros marcos institucionales y en las que participen nuevos actores como responsables de su diseño y/o gestión.

Poner en marcha cualquiera de estas propuestas implica, sin duda alguna, un cambio sustancial de rumbo frente a las viejas políticas asistenciales de atención a los sectores más vulnerables. Para promover estos cambios es necesario no sólo contar con un amplio consenso entre los distintos actores que de una manera u otra están involucrados con las políticas sociales. Implica también contar con que el organismo correspondiente tenga las capacidades institucionales para llevar adelante esta innovación.

CAPÍTULO 3

LAS POLÍTICAS SOCIALES A NIVEL NACIONAL

A MEDIADOS de la década del noventa, el debate sobre lo que se dio en llamar la nueva cuestión social ya estaba instalado en la Argentina. En los medios académicos y entre muchos funcionarios públicos se reconoce que el mundo social está en franca transformación, y que se debería contar con herramientas conceptuales distintas si se pretende no sólo analizar sino también diseñar estrategias adecuadas a estos cambios. El debate se centró fundamentalmente en las consecuencias de un desempleo de larga duración sobre la organización familiar, sobre los comportamientos individuales y sociales, y sobre el entramado social. Las posturas descriptas en el capítulo anterior fueron debatidas en foros académicos y en ámbitos gubernamentales. Se acordó que, para dar cuenta de las modificaciones sociales derivadas de las transformaciones en el mercado de trabajo, el concepto de pobreza que se tenía hasta ese momento era insuficiente. Ya no bastaba con medir los ingresos familiares o las necesidades básicas insatisfechas de las personas o de las familias. Si se quería dar cuenta de las nuevas problemáticas sociales, había que considerar otras dimensiones.

En este sentido, el debate que se instaló adquirió contenidos diferentes a los que se le dio en los ochenta y buena parte de los noventa. En aquellos años existía un amplio consenso acerca de que la

pobreza y la profundización de la desigualdad social eran el problema central. Pero si bien había acuerdo en el diagnóstico, no lo había respecto de cuál era la metodología más adecuada para atender a esta masa creciente de población que por el deterioro de las condiciones laborales iba quedando en los márgenes. El debate central en esos años estaba relacionado con las modalidades de intervención: si era más adecuado intervenir con políticas focalizadas o si había que seguir trabajando con esquemas universales.

El argumento utilizado en favor de la puesta en marcha de programas focalizados era simple y contundente: como los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades crecientes, es preciso concentrar el esfuerzo en aquellos que tienen menos. Las políticas focalizadas permiten también, de acuerdo con esta postura, identificar con precisión las carencias de los distintos grupos de población necesitada. Había una crítica, velada o no, hacia las *malas prácticas* de los Estados de bienestar, acusados de proteger más a los sectores medios que a los más necesitados. En la defensa de estos programas se esgrimieron argumentos de eficacia y eficiencia: al identificar con mayor precisión al conjunto de los beneficiarios potenciales, es posible provocar un impacto *per capita* elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios (Cohen y Franco, 1992).

Para garantizar que los programas llegaran a los beneficiarios con el menor costo posible, era necesario contar con una buena administración. De ahí que los defensores de las políticas focalizadas propusieran como uno de los grandes desafíos el tema de la gerencia social, que ponía el acento en la medición del costo-beneficio y se preocupaba menos por los contenidos de los programas destinados a los sectores más carenciados.

Los que argumentan en contra de los programas focalizados aducen que estos pueden asistir a los más necesitados, pero no constituyen ningún plan serio contra la pobreza. Así, Carlos Vilas afirma que, al estar diseñadas para atender la emergencia, más que eliminar las causas estructurales de la pobreza, estas políticas cumplen: “[...] básicamente una función bomberil: actuar en situaciones límite que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos y cuestionando la gobernabilidad del modelo. En este sentido, la política social resulta estrechamente ligada a la evolución de la coyuntura política: proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, manifestaciones de

malestar o descontento. Esta función de apagafuegos se advierte incluso en algunos enfoques que se presentan como opcionales. En general, el paradigma de la política social del neoliberalismo es el combate a la pobreza, considerada ésta como una patología inevitable del sistema social”¹ (Vilas, 1996).

En esta misma línea de razonamiento, distintos autores² ponen el acento en la calidad de los beneficios brindados por este tipo de programas. Consideran que, al estar destinados a una población carenciada, sin recursos económicos ni políticos, se está ante el riesgo cierto de una pérdida de calidad en las prestaciones brindadas. La postura sostenida por estos autores es que es difícil garantizar servicios de calidad cuando estos son focalizados en una población de bajos ingresos.

Otro de los argumentos que se esgrimió en este debate fue el tema de los derechos. Los programas de carácter asistencial, por definición, tienen la particularidad de no otorgar a sus beneficiarios un *derecho* que eventualmente se puede reclamar: sólo es posible recibir lo que el Estado y otras organizaciones públicas están dispuestas a otorgar³.

Así, en este tipo de programas focalizados –a diferencia de otros programas selectivos que confieren *entitlements*– los que reciben ayuda se convierten en meros receptores de dicha política: sus beneficiarios no tienen la capacidad legal de exigir las prestaciones.

El debate sobre *la nueva cuestión social* o la exclusión social se dio, y se da, en otros términos. Como se analizó en el Capítulo 2, el concepto de exclusión se puede abordar desde distintas perspectivas. Como bien señala Pierre Rosanvallon (1995), la exclusión se presenta bajo formas novedosas y diversas, resultado de procesos de desagregación de distintas esferas de lo social. Formas de exclusión producto de desgarros y fisuras del tejido social que dificultan la construcción de sujetos colectivos con intereses comunes. En este nuevo contexto, “una lógica de conocimiento social debe sustituir el proceso clásico de representación, para lo cual es necesario aprender a comprender de

1 “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, Carlos Vilas en *las Políticas sociales de México en los años 90*, Instituto José María Luis Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés, México, 1996.

2 Véase, por ejemplo, Tenti (1988), Sen (1995) o Sojo (1999).

3 Golbert (1992).

otro modo lo social, a describirlo en términos nuevos” (Rosanvallon, 1995: 204).

Por lo tanto hay que tomar una decisión acerca de cuál es el marco conceptual que mejor refleja las particularidades que adopta el proceso de exclusión social en una sociedad determinada. Recién en ese momento se estaría en condiciones de determinar cuál es la estrategia a seguir, elegir quiénes son sus destinatarios así como cuál es el tipo de beneficio acorde con esta problemática.

Así, por ejemplo, si tomamos en cuenta las distintas perspectivas que analizamos en el Capítulo 2, surgen una serie de preguntas. ¿Es adecuado utilizar para la Argentina, como lo hace Castels, conceptos como el de desafiliación? ¿Hay ruptura de lazos relacionales o siguen funcionando las viejas redes solidarias? ¿Estamos frente a un proceso masivo de desafiliación o solamente hay problemas de integración por expulsión del mercado de trabajo? Es decir, ¿estamos hablando de personas que quedan al margen del mercado laboral pero siguen manteniendo redes de sociabilidad con la comunidad, con sus familiares?

Si se decide adoptar la perspectiva pluralista, como la propuesta de la OIT, habría que conocer qué grupos están excluidos de qué esferas. Es probable que, en el complejo panorama actual, distintos sectores puedan estar excluidos de algunas esferas pero permanecer incluidos en otras. De lo que se trata, entonces, es de detectar cuáles son las esferas cuya exclusión implica la exclusión de otras.

En cuanto al debate de los *underclass*, ¿reviste interés para el caso argentino? La tendencia al aumento de la segregación residencial, así como la proliferación de barrios cada vez más homogéneos en su interior y más heterogéneos en relación con otros, ¿justifica la utilización de un concepto tal como el de *underclass*? ¿Están dadas las condiciones para que se vaya conformando un grupo social comparable a la *underclass* norteamericana, es decir, que se aleje de las normas y valores centrales de la sociedad para desarrollar un universo valorativo propio en el que los límites entre lo legal y lo ilegal se vayan desdibujando?

En definitiva, para implementar estrategias acordes con la nueva problemática social es necesario partir de un determinado diagnóstico. Este diagnóstico es el que va a permitir que el tema en debate trascienda a la agenda gubernamental.

En efecto, la inclusión de un tema en la agenda gubernamental depende de que se cumplan una serie de condiciones. Una de ellas es la definición que se haga del problema. Lindblom afirma: “Los decisio-

res de políticas no se enfrentan a problemas dados. Por el contrario deben identificar sus propios problemas. Hasta cierto punto, la cuestión sobre cómo formular el problema exige un acto de elección o deseo. De las diversas maneras de formular y atajar el problema o los problemas que acabamos de ilustrar, no existe una forma correcta o incorrecta para elegir entre uno u otro” (Lindblom, 1991: 36).

La definición del problema es una cuestión crucial, ya que “condiciona la configuración de los instrumentos, los modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1996: 52). Definición que no es fácil teniendo en cuenta la creciente complejidad e interrelación de los problemas públicos⁴. Un planteamiento correcto de los problemas significa, por lo tanto, “[...] un muy depurado ejercicio lógico y científico. Se trata nada menos que de la formación de los conceptos sociales (su identidad y diferencia, su clasificación) y de la formación y prueba de los enunciados causales (teorías y modelos) [...]” (Aguilar Villanueva, 1996: 67).

Si acordamos con el razonamiento de estos autores, cabe preguntarse si en la Argentina estaban dadas las condiciones para llegar a una definición del problema que hubiera permitido su inclusión en la agenda gubernamental y la elaboración de nuevas estrategias de intervención.

En 1994 el gobierno nacional decide la creación de la Secretaría de Desarrollo Social como un organismo dependiente directamente de la Presidencia de la Nación. Sin duda alguna éste fue un hecho auspicioso, ya que significaba la creación de un ámbito específico para el diseño y gestión de programas sociales. El otro hecho novedoso a tener en cuenta es la decisión del gobierno nacional de acudir al crédito externo para financiar programas de ayuda a los sectores más postergados.

La orientación de las políticas sociales de los organismos internacionales de crédito, fundamentalmente el Banco Mundial, era la misma que en los ochenta: focalizar la atención en los grupos más carenciados. Siguiendo esta lógica, la Secretaría de Desarrollo Social diseñó una serie de programas para atender a distintos grupos vulnerables. Es así que en

4 “En los Estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Los problemas públicos han sido llamados *wicked problems* (Webber y Rittel, 1973): problemas retorcidos, malignos, embrollados, tramposos. Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca ni verdadera ni falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia” (Aguilar Villanueva, 1996: 55-56).

1996 la Secretaría de Desarrollo Social, desconociendo los nuevos abordajes que surgían del debate, puso en marcha cincuenta y seis programas destinados a los sectores de menores ingresos de la población⁵.

La ejecución de estos programas no fue precedida de investigaciones que brindaran evidencia empírica acerca de las características que hoy asume la cuestión social para de este modo poder elaborar un diagnóstico que permitiera encarar nuevas estrategias de políticas públicas⁶.

La estrategia de diseñar programas para atender a grupos con determinadas necesidades básicas no solamente fue adoptada por la Secretaría de Desarrollo Social. Este modelo se extendió a otros ministerios. Así, en la década del noventa estos programas fueron multiplicándose, muchas veces superponiéndose unos con otros entre los distintos ministerios, asistiendo a distintos grupos vulnerables con programas que no estaban articulados entre sí y sin una estrategia conjunta y planificada.

El diseño institucional adoptado para poner en marcha estos programas resulta acorde también con la propuesta del Banco Mundial de combate contra la pobreza. En esta estrategia las organizaciones no gubernamentales⁷ eran un actor privilegiado en la gestión de las políticas sociales⁸.

La existencia de organizaciones privadas sin fines de lucro es un fenómeno de larga data en la Argentina. Sus orígenes se remontan a los años de la colonia. Antes de la conformación del Estado nacional

5 En el orden nacional, la Secretaría de Desarrollo Social ejecutaba en 1999 programas de refuerzo alimentario, de capacitación y transferencia de tecnologías para microemprendimientos, de asistencia a la población indígena, de fomento a la acción cooperativa, de atención a la emergencia, de asistencia técnica y financiera para el diseño, formulación y ejecución de pequeños proyectos comunitarios en barrios y localidades focalizados, de fortalecimiento del desarrollo juvenil, de atención a grupos prioritarios (jóvenes y niños en situación de riesgo, personas discapacitadas, personas con enfermedades crónicas, etc.), de apoyo a menores en riesgo, de atención a grupos vulnerables, de fortalecimiento de la sociedad civil, atención de pensiones no contributivas y ayuda social, sanitaria y alimentaria a personas mayores. Además, en el ámbito de la Secretaría funcionaba el Consejo Nacional del Menor y la Familia cuyo objetivo es amparar la situación de los niños y las familias, con grave riesgo social para los primeros, así como de los menores en conflicto con la ley.

6 Como bien dice un experto en políticas públicas, "Para poder colocar hoy determinados asuntos como prioridad de gobierno se requieren sólidos conocimientos, cálculos muy elaborados y evidencia relevante" (Aguilar Villanueva, 1996: 47).

7 El Banco Mundial mantiene la política de incluir a las organizaciones no gubernamentales en las actividades que financia, las cuales participaron en un 47% de sus operaciones y gestión económica (Banco Mundial, 1997).

8 Posteriormente, a fines de 1997, en su informe anual titulado "El Estado en un mundo en transformación", Informe sobre el Desarrollo Mundial, (Banco Mundial, 1997), intenta un cambio de estrategia al propiciar el aumento de las capacidades del Estado y una mayor intervención en los asuntos públicos.

existieron instituciones de bien público (Campetella, Bombal y Roiter, 2000: 15). En estos últimos años ha aumentado no sólo su número –las organizaciones no gubernamentales son sólo una de las muchas formas que asumen las organizaciones sin fines de lucro– sino también su visibilidad, trascendiendo al espacio público con diversos nombres, como sector no lucrativo, tercer sector, voluntariado, para citar algunos de ellos⁹.

A esta visibilidad también contribuyó el rol que le otorgó el gobierno, coincidiendo con la postura del Banco Mundial, en la gestión de las políticas sociales. El argumento para conferir este protagonismo a las organizaciones no gubernamentales es que el Estado no tiene las suficientes capacidades, no cuenta con los recursos necesarios, o está sospechado de prácticas corruptas y/o clientelísticas. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil suman, a los ojos del Banco Mundial, la virtud de no responder, al menos en su gran mayoría, a ningún partido político. Este apoliticismo las coloca en una situación inmejorable para gestionar políticas sociales.

La implementación de esta estrategia plantea una serie de cuestiones acerca del rol que juegan el Estado y las organizaciones sin fines de lucro en el campo de las políticas sociales¹⁰. Si bien el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil resulta un objetivo de interés para las políticas sociales, hay que reconocer que su participación presenta dificultades.

En el capítulo anterior hacíamos referencia a las objeciones de carácter general expuestas por Reilly. ¿Son adecuadas estas observaciones a la situación argentina? Creemos que sí. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la gran mayoría de estas organizaciones, aún las que tienen una trayectoria reconocida, necesitan financiamiento del Estado para ejecutar los programas. Más allá del tamaño, experiencia o pertenencia institucional de estas organizaciones, la sustentabilidad no es un tema resuelto. Asegurar su continuidad cuando se agotan los recursos provenientes del Estado sigue siendo un problema, con el consiguiente peligro de discontinuar acciones. La cuestión que se plantea, entonces, no es el retiro del Estado de la asistencia de los sectores más vulnerables de la sociedad, ya que siguió siendo el

⁹ Sin embargo, su número es comparativamente menor al de otros países de América Latina.

¹⁰ Las posibilidades que tuvo el gobierno nacional de elegir otros diseños y orientación de políticas sociales teniendo en cuenta que una buena parte de los recursos provenían del crédito externo (Banco Mundial y/o Banco Interamericano de Desarrollo [BID]) es un tema que merece ser investigado.

principal financiador de los programas sociales tanto con recursos propios como con ingresos provenientes del crédito internacional, sino su capacidad para orientar la política seguida ante la problemática social. En esta suerte de terciarización de las políticas sociales es altamente probable que estas organizaciones impriman su propia orientación, y que el Estado pierda su papel rector en el rumbo de las políticas sociales.

En segundo lugar, esta modalidad de gestión no ayuda a conformar una burocracia ni en el Estado ni en las organizaciones de la sociedad civil capacitada en el diseño de una política social que pueda hacerse cargo de los nuevos problemas. Los encargados de poner en marcha estos programas eran *consultores* o *expertos* llamados especialmente para ello. No se promovió la generación de funcionarios del Estado, de una burocracia calificada para la elaboración de abordajes innovadores para atender las nuevas cuestiones sociales.

En tercer lugar, esa modalidad favoreció la fragmentación institucional y la multiplicidad de programas a que hacíamos referencia en párrafos anteriores.

En cuarto lugar, estos programas tenían un tiempo limitado. Dicha limitación temporal es otro problema que se debe tener en cuenta a la hora de pensar en las políticas públicas. El hecho de que un programa llegue a su fin no significa que se acabe el problema para el que se lo aplicó. La posibilidad de ejecutar el programa existe mientras dura el crédito otorgado por los organismos internacionales, y no de acuerdo con las necesidades de la población. Esta duración limitada es posible por las características de estos programas: a diferencia del sistema de protección social ligado al empleo, estos programas no otorgan ningún derecho a sus beneficiarios. Por lo tanto, al no haber posibilidad alguna de reclamo, la continuidad o no de los programas depende de las posibilidades financieras del presupuesto nacional y/o de la voluntad política de los funcionarios a cargo de mantenerlos. Por otra parte, el compromiso de los responsables de la marcha de los programas también está subordinado a ese límite temporal.

La volatilidad de los programas también atenta contra su calidad. En general, son programas de corta duración fácilmente sustituibles por otros similares. Al estar sujetos a apoyos políticos que escapan al control de sus beneficiarios y no estar estos amparados por ninguna legislación que les confiera derechos, los recursos

financieros con que cuentan los programas son extremadamente volátiles¹¹.

Esta modalidad de trabajo no permitió, entonces, fortalecer las capacidades institucionales del Estado, y obstaculizaba la posibilidad de un abordaje integral para articular acciones entre los distintos ministerios del gobierno nacional así como con las provincias, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil que la experiencia internacional aconseja adoptar para trabajar de manera integral los problemas sociales.

La creación por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) no logró modificar este estado de cosas. Su objetivo era básicamente el de monitorear y evaluar las políticas sociales. En este sentido, su creación fue una clara señal de modernización entendida –como estaba de moda en esos años– como una gestión destinada a mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas, condiciones necesarias de una buena gerencia social.

Así, se elaboraron nuevos indicadores sociales, se diseñó un sistema de monitoreo para los programas sociales y se intentó poner en marcha un Sistema Único de Beneficiarios. Sin embargo, esta modernización no fue acompañada por una planificación estratégica de la política social. No se promovieron suficientes investigaciones ni se trabajó a favor de la unificación de los programas. Predominó la orientación de trabajar con programas aislados sin intentar buscar una articulación entre ellos.

Por otra parte, el clima de ideas imperante, que privilegiaba el mercado, la estabilidad económica y el pago de la cuantiosa deuda externa por sobre las cuestiones de equidad, tampoco brindaba un escenario propicio para que el Estado asumiera una estrategia que tuviera como norte la inclusión social. Los escasos recursos asignados al organismo específicamente destinado a asistir a los sectores más vulnerables de la población son un claro indicador de esta decisión¹².

Si en esos años comienza un debate sobre la exclusión social cuyo eje, cualquiera sea la perspectiva que se adopte, es el empleo,

11 Véase Golbert, (1996).

12 Si bien no hay datos fehacientes, se calcula que para los programas destinados a los sectores más carenciados de la población los recursos asignados a la Secretaría de Desarrollo Social eran de aproximadamente 300 millones de pesos.

vale la pena preguntarse acerca de la política laboral que llevó adelante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Partiendo de un diagnóstico que señalaba como causa fundamental del desempleo y del trabajo *en negro* el alto costo laboral y las trabas impuestas por una rígida legislación para la contratación de mano de obra, se decide reducir aportes patronales. Consecuentemente con este diagnóstico se dispuso la reducción de los aportes patronales para el sistema de seguridad social. Con esta medida, el gobierno confiaba en que se crearían nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, por problemas macroeconómicos este supuesto no se cumplió¹³, de tal manera que con la reducción de los aportes patronales sólo se logró reducir los recursos de la seguridad social destinados a brindar beneficios a los trabajadores.

En 1991 se promulga la Ley de Empleo que, además de establecer por primera vez en la Argentina el seguro de desempleo para un conjunto de trabajadores¹⁴, introduce distintas modalidades que permiten contratos por tiempo determinado. Con la flexibilización laboral se buscaba incentivar al empleador para tomar más personal y de esta manera reducir el desempleo. Además de firmar contratos por un tiempo determinado, estos empleos no contaban, en su gran mayoría, con beneficios de la seguridad social.

Se ponen también en marcha una serie de programas de fomento del empleo, capacitación laboral y servicios de empleo. En 1995 se estaban gestionando treinta y un programas. Su evaluación muestra que hubo serios problemas de gestión. En primer lugar, en estos años se observa una fuerte discontinuidad de los programas. Discontinuidad que además de generar despilfarro de recursos y frustración a los beneficiarios resulta inexplicable, dado que no significó un cambio de estrategia: al discontinuar un programa se lo sustituye por otro de características similares. Por otra parte, un análisis detallado de los distintos programas demuestra que en muchos casos existió superposición entre los objetivos y los beneficiarios de los mismos.

13 La caída de las contribuciones patronales no tuvo el efecto esperado de estimular la contratación, ya que entre 1991 y 1995 la creación de puestos de trabajo fue decreciente: 4,95% en 1991 y 2,7% en 1992, para transformarse en 1995 en negativa, -3,6%. Si se tiene en cuenta, además, que se incrementó la subocupación horaria, se puede inferir que la evolución de empleos de tiempo completo fue aún peor. Datos elaborados por Gerchunoff y Kacef (1995).

14 Hay trabajadores excluidos, como los de servicio doméstico, los rurales y aquellos que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal, debido a medidas de racionalización administrativa. Para la industria de la construcción rige un régimen especial.

A ello se suma otro problema. La baja cobertura alcanzada por el conjunto de los programas instrumentados desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, incluyendo el seguro de desempleo, nos está indicando que la política seguida fue poca exitosa en brindar protección al desempleado. El seguro de desempleo sólo alcanzó como promedio desde su implementación al 5% de los desocupados. Si a ello se suman los beneficios de los programas de empleo, la cobertura alcanzada en promedio en la década de los noventa no alcanza al 10% del total de desocupados¹⁵.

La escasez de recursos, en buena parte como consecuencia de la reducción de los aportes patronales, incidió en la calidad de los beneficios brindados. Los ingresos percibidos por los beneficiarios son bajos, el período en que se los recibe es muy corto y, salvo en aquellos pocos programas que otorgan alguna cobertura de salud, no permiten acceder a bienes y servicios de la seguridad social.

Tanto en el caso de las acciones promovidas desde la Secretaría de Desarrollo Social como desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se trabajó con la misma metodología: multiplicidad de programas, de tiempo limitado, que no daban acceso a ningún derecho. A esta multiplicidad de programas hay que sumar la dispersión institucional: no sólo la Secretaría de Desarrollo Social o el Ministerio de Trabajo y Previsión Social gestionaban programas, sino que otros ministerios, incluso el del Interior, también pusieron en marcha programas de ayuda a los más necesitados. No hubo una articulación entre los distintos organismos de Estado que permitiera diseñar una estrategia en común.

En conclusión, pese a que a fines de la década del noventa comienza un debate sobre la exclusión social, el marco institucional y la modalidad de gestión de las políticas sociales no permitieron dar los pasos necesarios para incluir este tema en la agenda gubernamental y elaborar una política social en consecuencia. No hubo una definición del problema, definición que es imprescindible ya que permite “condicionar la configuración de los instrumentos, los modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1996: 52). No se promovieron investigaciones que hacían a esta definición de la problemática social, no se conformó un equipo técnico estable, y se fueron multiplicando los programas sin ninguna planificación. Así, la Argentina, que a finales de la década del noventa enfren-

15 Para más información véase Golbert (1997).

taba tanto los clásicos problemas de pobreza como las nuevas problemáticas derivadas del desempleo, implementa una deshilachada política social orientada más a la subsistencia de los beneficiarios de los programas que a la generación de mecanismos de integración social.

CAPÍTULO 4

LA AUTONOMÍA DE LA CIUDAD Y LA PRIMERA ELECCIÓN DE GOBIERNO

EL PROCESO HACIA LA AUTONOMÍA

En 1880 se logra la efectiva incorporación de Buenos Aires al territorio nacional y su reconocimiento como capital de la República.

Desde ese momento la ciudad adquiere un status diferente al resto de los municipios del país. Como dice Passalacqua fue “bastante menos que un municipio por el derecho efectivamente vigente y especialmente por la falta de un intendente elegido, pero a la vez ha sido mucho más que un municipio” (Passalacqua, 1996: 43). La ciudad tenía plena representación en la Cámara de Diputados y en el Senado de la Nación. Por otro lado, la capital participó de igual a igual con la provincia de Buenos Aires y la Nación en todo tipo de entes inter-jurisdiccionales. Sin embargo, como no contaba con autonomía, el intendente no podía ser elegido por los habitantes de la ciudad sino que era designado directamente por el Poder Ejecutivo Nacional. “Se aceptó con naturalidad que el Presidente de la Nación fuera el jefe inmediato y local (artículo 86 inc. 3 de la Constitución Nacional), que el Congreso Nacional ejerciera la legislación exclusiva en el territorio de la Capital Federal (Artículo 67 inc. 27 de la Constitución Nacional) y que los jueces locales fueran los nacionales” (Ganora, s/f: 6).

Por otra parte, la ciudad era incluida en ciertas decisiones del gobierno nacional de manera absolutamente inconsulta. Así, en los decretos sobre retiro voluntario o aumentos salariales existía una fórmula que establecía que debía cumplirse en *todo el territorio nacional, en la Universidad de Buenos Aires y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*, sin que nadie en el gobierno nacional tuviera en cuenta las consecuencias presupuestarias de una medida de esta naturaleza para el gobierno municipal.

A su vez, existía un Poder Legislativo cuyos miembros eran elegidos por los porteños. El Honorable Consejo Deliberante (HCD) era el órgano en el ámbito local que cumplía la función de sancionar ordenanzas, de ser el instrumento de control del Departamento Ejecutivo o Intendencia y de los Consejos Vecinales. Una de las principales tareas del HCD era la discusión y aprobación del Presupuesto Anual de Gastos y Recursos. Era un cuerpo compuesto por sesenta concejales que se renovaban por mitades cada dos años (Bavastro, s/f).

El antecedente inmediato a la autonomía porteña fue la decisión –frustrada– del presidente Alfonsín (1983-1989) de trasladar la capital a Viedma. De haberse llevado a cabo ese proyecto, la Ciudad de Buenos Aires hubiera adquirido su autonomía de manera casi automática.

Durante el gobierno encabezado por Carlos S. Menem (1989-1999), el *ombudsman* porteño planteó el tema de la autonomía. Pero la discusión quedó restringida a unos pocos políticos sin que la ciudadanía se interesara en el tema. En realidad, se llega a la situación de *ciudad autónoma* no como consecuencia de una demanda de los porteños sino de una negociación política. No figuraba ni siquiera en la plataforma política de los partidos y a lo sumo, lo que la mayoría de la población pedía era la elección directa del intendente.

La autonomía para la ciudad se logra en el Pacto de Olivos (1994), acuerdo que se realizó entre el entonces presidente Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín, en ese momento la máxima autoridad de la Unión Cívica Radical, principal partido de la oposición. Allí se negoció, entre otras cosas, la posibilidad de elección durante dos períodos consecutivos del presidente de la Nación y la autonomía porteña.

El acuerdo logrado en el Pacto de Olivos respecto de la ciudad establece, en primer lugar, que el pueblo de la ciudad de Buenos Aires elegirá directamente su jefe de gobierno. En segundo lugar, que la ciu-

dad será dotada de un status constitucional especial que le reconozca autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción¹.

En noviembre de 1995² se promulgó la ley Cafiero, la cual impide el ejercicio de instituciones propias de la ciudad en lo que se refiere a Justicia y Policía. La promulgación de esta ley colocó a la ciudad en una situación jurídicamente complicada que fue así definida por un asesor del *ombudsman* de la Ciudad: “Tanto para la seguridad de un festival de rock, para una marcha por los derechos humanos o para sacar a los vendedores ambulantes del Once, el nuevo gobierno dependerá de la justicia federal y del Ministerio del Interior. En algún sentido, podría decirse que la situación actual es peor que la anterior. La idea de que Buenos Aires es menos que una provincia y más que un municipio deja a la ciudad en un agujero negro jurídico. El gobierno porteño no va a poder hacer lo que quiera, pero Menem tampoco”³.

En 1996 se realiza la Asamblea Estatuyente para discutir la Constitución de la ciudad. Uno de los temas centrales del debate constitucional fue la descentralización de la gestión y la eventual formación de alcaldías, que remite a la discusión acerca del andamiaje institucional de la ciudad, una cuestión clave dada la dimensión de ésta. Existieron opiniones encontradas sobre los alcances de la descentralización. Para algunos, la descentralización debía hacerse de tal manera que no atentara contra la unidad política de la ciudad⁴. Otros, por el contrario, proponían la conformación de alcaldías con una fuerte participación y capacidad de decisión de los barrios⁵.

1 El régimen de la Ciudad de Buenos Aires presenta varios aspectos comunes con la provincia y algunas diferencias. Para un análisis de estas cuestiones véase Sabsay, D. (1996: 35).

2 Ley 24.588 de Régimen de Garantías del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.

3 Declaraciones de Adrián Gorelik, Asesor del *ombudsman* de la Ciudad, al diario *Clarín*, segunda sección, el 7 de julio de 1996.

4 Así lo explica Suárez Lastra, intendente de la Ciudad en el período 1985/1989: “Soy un firme partidario de la descentralización. Advierto que en algunos casos no se comprende qué es la descentralización y se propician formas de atomización del poder de la Ciudad de Buenos Aires, la división de la ciudad. Inclusive hay algunos proyectos del justicialismo —el que inició Gustavo Béliz, por ejemplo, el del diputado Argüello—, que creo que son interesantes pero que a mi juicio tienen el pecado mortal para la ciudad de propender a su división política. Buenos Aires debe seguir siendo una unidad; si no se la concibe así, jamás podrá tener un plan estratégico de crecimiento que resulte. Descentralización sí, atomización, no. Y el proyecto de alcaldías apunta a lo segundo” (Suárez Lastra, s/f: 15).

5 Esta posición fue asumida por el concejal peronista Jorge Argüello: “El partido Justicialista sigue proponiendo la división de la ciudad en alcaldías. Las cuestiones que son de los barrios deben ser decididas en los barrios. La demarcación se hará según la identidad histórica barrial, la homogeneidad numérica de población y la ubicación geográfica” (Argüello, s/f: 9).

Durante el debate constitucional se decidió⁶ que las comunas debían ser consideradas como unidades de gestión políticas y administrativas con competencia territorial. En el artículo 130 de la Constitución se establece que cada comuna tiene un órgano de gobierno colegiado denominado Junta Comunal compuesto por siete miembros, elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada comuna a estos fines un distrito único.

La Constitución finalmente votada establece un verdadero programa de gobierno en sus distintos capítulos. La preocupación por el bienestar de los más carenciados y la promoción de derechos para el conjunto de la ciudadanía son los rasgos sobresalientes de la primera Constitución del Gobierno de la Ciudad. Así, en el Título Segundo, destinado a políticas especiales, hay un primer capítulo dedicado a las políticas sociales que establece que “[...] La ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve los accesos a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”. Los siguientes capítulos de este Título afirman los derechos de los individuos a la salud integral, la educación, el ambiente, el hábitat, la cultura, el deporte, la igualdad entre varones y mujeres. Reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y les garantiza su protección integral. De la misma manera, garantiza a las personas mayores la igualdad de oportunidades y el pleno goce de sus derechos. A las personas con necesidades especiales les asegura la igualdad de oportunidades y el pleno goce de sus derechos. En el capítulo dedicado al trabajo y la seguridad social, la ciudad se compromete a proteger los derechos establecidos en la Constitución Nacional y considera las recomendaciones que, en este sentido, propone la OIT.

El 15 de diciembre de 1997 la Legislatura de la ciudad votó su reglamento interno. Con respecto a la estructura de la HCD, se amplió el número de las comisiones permanentes. Algunos de estos cambios se debieron a la incorporación de nuevas actividades, dada su autonomía, como la de planeamiento urbano o la de relaciones inter-jurisdiccionales; y, otros, a la incorporación de nuevas problemáticas de la ciudad. Así se pasa de una única comisión encargada de Cultura y Acción Social a la incorporación de áreas como la de la Mujer, Infancia, Adolescencia

6 Artículo 127 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

y Juventud, Ecología y Políticas de Promoción e Integración Social. Se crean también comisiones, como la de Descentralización y Participación Ciudadana. Junto con la preocupación por las cuestiones sociales se consideran temas que hacen a la economía de la ciudad: se constituye una comisión denominada de Participación Económica y MERCOSUR. De tal manera que la Legislatura se va conformando en consonancia con el espíritu que anima la Constitución de la Ciudad y tomando ciertos temas que corresponden a los requerimientos de una megalópolis, como es el caso de Buenos Aires.

Cuadro 1

Composición del Consejo Deliberante y de la Legislatura de la Ciudad

Consejo Deliberante	Legislatura de la Ciudad
1. Interpretación	1. De asuntos constitucionales
2. Hacienda	2. Presupuesto, hacienda, administración financiera y política tributaria
3. Obras públicas	3. Obras públicas
4. Cultura, acción social	4. Cultura y comunicación social
5. Salud pública	5. Salud
6. Transporte y tránsito	6. Tránsito y transporte
7. Concesiones	7. Derechos humanos, garantías y anti-discriminación
8. Vivienda	8. Vivienda
9. Abastecimiento	9. Servicios públicos
10. Educación	10. Educación, ciencia y tecnología
11. Industria y comercio	11. Desarrollo económico, MERCOSUR y política de empleo
	12. Descentralización y participación ciudadana
	13. Mujer, infancia, adolescencia y juventud
	14. Defensa de consumidores y usuarios
	15. Relaciones inter-jurisdiccionales
	16. Planeamiento urbano
	17. Ecología
	18. Políticas de promoción e integración social
	19. Derechos humanos, garantías y anti-discriminación
	20. Legislación general

Fuente: elaboración propia sobre la base de bibliografía consultada.

LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES DEL NUEVO GOBIERNO Y LA LABOR LEGISLATIVA

En 1996, los porteños por primera vez eligieron su propio intendente. En la elección para Jefe de Gobierno, los tres candidatos principales

fueron: Fernando De la Rúa, como representante de la Unión Cívica Radical, Norberto De la Porta, por el FREPASO⁷ y Jorge Domínguez por el Partido Justicialista, quien a su vez era el intendente saliente de la ciudad.

El triunfo recayó en De la Rúa, quien obtuvo el 40% de los votos, seguido por De la Porta con el 26,5%. El partido Justicialista no alcanzó el 19%. En la Legislatura fue el FREPASO, presentado como una opción renovadora y progresista en el campo de la política, quien logró más votos que el resto de los partidos. En efecto, esa fuerza política obtuvo cerca del 35% de los votos contra el 27,6% del radicalismo y el 15% del Justicialismo⁸. Como en toda campaña, los temas vinculados a la cuestión social estuvieron a la orden del día: empleo, salud, educación y vivienda. Sin embargo, en todos ellos faltó un diagnóstico preciso sobre la problemática de la ciudad y de sus habitantes.

La campaña de Fernando De la Rúa se distinguió, por una parte, por la sobriedad de sus consignas (“Un día va a ganar la gente”), con afiches que, muchos de ellos, aparecían sin logo partidario. Partiendo del supuesto de que los votantes consideraban que para los políticos la *gente no existe*, el mensaje que se quería transmitir era que el candidato se iba a hacer cargo de los reclamos ciudadanos⁹. La segunda característica fue el poco uso de los signos partidarios. Es que en realidad De la Rúa se proyectaba como un candidato más allá de la UCR, rasgo que, como se verá, va a mantener a lo largo de su gestión.

Otros tópicos que se sumaron en su campaña fueron los de tercera edad, igualdad de derechos de la mujer y juventud. Sobre el tema de la descentralización, De la Rúa propuso la creación de Centros de Gestión y Participación con el doble objetivo de descentralizar las tareas administrativas y estimular la participación de los vecinos.

Si bien la Legislatura no tiene competencia para incidir en las decisiones del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo en estos años aprobó una serie de leyes referidas a la asistencia, bienestar y promoción de la ciudadanía porteña acorde con el marco constitucional de la ciudad. La orientación de estos proyectos demuestra la consonancia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en lo que a política social se refiere. De tal manera que si bien el Poder Ejecutivo tiene autono-

7 El FREPASO surgió en 1995 de una coalición de partidos y grupos políticos que aglutinó a personas que provenían del peronismo, del socialismo, comunismo, etcétera.

8 Datos oficiales publicados por *Página 12*, el 2 de julio de 1996.

9 Extraído de “Cómo se impuso la fuerza tranquila”, en *Página 12*, 2 de julio de 1996: 6.

mía como para diseñar y poner en marcha sus propios programas, lo cierto es que su trabajo contó con el apoyo de la Legislatura. Apoyo que se refuerza cuando a mediados de 1998 se constituye la Alianza para la Democracia entre la Unión Cívica Radical y el FREPASO, que tuvo mayoría en el Legislativo para presentar una fórmula conjunta en las elecciones nacionales de 1999. El candidato elegido fue el entonces Jefe de Gobierno Fernando De la Rúa, y el vicepresidente fue Carlos Álvarez, líder del FREPASO.

En este acompañamiento de la Legislatura a la labor del Ejecutivo, específicamente a la Secretaría de Promoción Social, se destacan la aprobación de las siguientes iniciativas:

- Un aumento presupuestario de \$ 11 millones para la Secretaría de Promoción Social para el ejercicio del año 2000.
- La Ley de Protección a la Infancia y Adolescencia, basada en los principios de la Convención de los Derechos del Niño (diciembre de 1998).
- El Programa Piloto de Diagnóstico Nutricional y Desarrollo Infantil para niños de zonas carenciadas, con el objetivo de detectar niveles de desnutrición y evaluar el desarrollo psicomotriz.
- El Sistema Integrado de Indicadores y Estadísticas Sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (SIESCA), cuyas funciones son las de confeccionar un Conjunto Mínimo Único de Indicadores; elaborar un mapa de la pobreza de la ciudad; construir un banco de datos de acceso público; producir estadísticas a nivel jurisdiccional, zonal y barrial; evaluar y monitorear la eficacia de las metodologías de relevamiento, sistematización y análisis utilizadas; diseñar y garantizar el funcionamiento de mecanismos de actualización anual de la información socioeconómica.
- Casas Abiertas para Adolescentes en Riesgo. Destinadas a adolescentes *en la calle*, sus objetivos son: brindar un ámbito seguro que resguarde su integridad física, moral y emocional; propiciar procesos de mejora de autoestima capaces de referenciar cambios positivos de la identidad; propender a la constitución de sentimientos de pertenencia a colectivos por medio de la experiencia artística grupal; promover la creatividad, la capacidad de realización y la conciencia crítica.
- Prevención y Asistencia de la violación y el abuso sexual con el objetivo de elaborar políticas y desarrollar estrategias de

concientización que propicien la transformación de las pautas socioculturales generadoras de prácticas vinculadas al abuso sexual y a la violación, así como promover medidas de índole legislativa y administrativa que garanticen una adecuada atención de las mujeres, adolescentes y/o niños que sufren violencia sexual.

- Programa de Recuperación de Derechos (PRED). La población objetivo son las personas vinculadas al ejercicio de la prostitución, victimizadas por la explotación sexual. Sus objetivos son: prevención de enfermedades de transmisión sexual y HIV/SIDA; progresiva superación de la subordinación de las personas vinculadas a la prostitución a patrones culturales y económicos de explotación sexual; prevención y eliminación de situaciones de violencia sexual; inclusión de las personas afectadas por la explotación sexual en programas de inserción laboral; generación de mecanismos de resolución de conflictos relacionados con esta temática a fin de facilitar la convivencia urbana.

El Gobierno de la Ciudad contaba, entonces, con una Legislatura que no sólo le respondía políticamente, sino que se mostraba sensible a la problemática social de los habitantes de la ciudad. Por otra parte, la nueva Constitución establecía una verdadera propuesta de políticas sociales. Sin duda alguna, el apoyo del cuerpo legislativo constituía una ayuda inestimable para un gobierno que no respondía políticamente al gobierno nacional. Más aún cuando la conformación de la Alianza lo convertía en un candidato serio a ganar las próximas elecciones presidenciales en las que competía con el partido que ostentaba el poder a nivel nacional.

CAPÍTULO 5

LA TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD¹

EL ANTECEDENTE más antiguo de la actual Secretaría de Promoción Social se remonta a comienzos del siglo XIX, cuando se crea la Sociedad de Beneficencia de la Capital. A lo largo de este período, que abarca casi doscientos años, hubo, como era de esperar, transformaciones institucionales así como cambios en la orientación de las políticas sociales, acordes con el clima ideológico imperante en las distintas épocas y la alineación de los distintos gobiernos nacionales. En este capítulo se destacan momentos clave de ese recorrido.

LA SOCIEDAD DE BENEFICENCIA DE LA CAPITAL²

La Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC) fue creada en 1823 por Bernardino Rivadavia como una institución paraestatal. La mayoría de sus recursos provenían del Estado, pero estos eran administrados de manera privada por un conjunto de mujeres de la alta sociedad porteña. Los destinatarios de la ayuda eran mujeres, anciana-

¹ Esta reconstrucción histórica de la Secretaría fue posible gracias al material recopilado por Ema Valente, responsable del departamento de Programación y Control de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social.

² La síntesis aquí presentada fue tomada de Golbert, L. (1996).

nos y niños empobrecidos. Sus primeras acciones estuvieron principalmente orientadas hacia el campo de la educación de la mujer. Así, desde su fundación hasta 1876, momento en que por disposición de la Ley de Educación Común los colegios quedaron bajo la conducción del Consejo General de Escuelas, la Sociedad fundó una escuela normal y 98 escuelas comunes. Pero la SBC no descuidó el campo de la acción asistencial y hospitalaria. En 1854 fundó el Hospital de Mujeres Dementes, y en el último cuarto de siglo construyó varios asilos. El Hospital de Niños y el Oftalmológico también fueron creados por su iniciativa.

Luego de la caída del gobierno de Juan Manuel de Rosas, período en el que la institución fue clausurada, la SBC se convirtió en una entidad cada vez más poderosa, atribuyéndose las facultades de *conducción moral*, principalmente de los niños y las mujeres. En 1868 crea el Instituto de Asistencia Infantil Mercedes de Lasala y Riglos que atendía a niños, provenientes fundamentalmente de la Casa de Expósitos. Posteriormente se fueron creando otros institutos y se constituyó una red que permitió dar asilo y educar a los niños de los sectores más carenciados de la sociedad.

De ahí que resista con éxito la municipalización de las escuelas para mujeres así como el intento de su inclusión en el Departamento Nacional de Higiene, creado en 1880. En 1908 se convierte en una institución oficial dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Sin embargo, sigue manteniendo un alto nivel de autonomía en cuanto al uso de fondos. Hacia 1934 la SBC administraba veinticinco instituciones de salud en Buenos Aires incluyendo hospitales, maternidades y asilos tutelares para niños y ancianos, contando con más de 11 mil camas y consultorios externos (Plotkin, 1994: 217).

Durante su larga existencia, hasta que fue disuelta por el gobierno peronista en 1946, la concepción de la SBC respecto de la pobreza no se modificó. La razón de la posición económica de los pobres era consecuencia de su debilidad moral: “Acorde con esa concepción la estrategia de intervención propia de la beneficencia se caracteriza por la sanción ejemplificadora (los premios a la virtud) o bien por la internación-segregación física de los necesitados. Enfermos, huérfanos, mujeres abandonadas, etc., son asistidos en instituciones disciplinarias que, aun en el caso de los hospitales cuidan más de los espíritus que de los cuerpos o de las necesidades materiales” (Tenti, 1989: 36).

LOS ORÍGENES DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL

Los orígenes de la actual Secretaría de Promoción Social se remontan al año 1919, cuando se creó la Dirección de Plaza y Ejercicios Físicos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta iniciativa se enmarcó en la propuesta que encabezaron médicos como Gregorio Araoz Alfaro –sostenido por el entonces Presidente Irigoyen– de que fuera el Estado quien tomara la iniciativa en los temas referidos a salud y asistencia social. Se proponía una activa intervención estatal con una administración centralizada para evitar la anarquía que según ellos caracterizaba a la Sociedad de Beneficencia. Sin embargo, esta posición no logró anular a la Sociedad de Beneficencia, que siguió desarrollando sus actividades hasta 1946.

Recién en 1944 se le dio una orientación social y se le cambió el nombre por el de Dirección de Asistencia Social. Sin embargo, como su función esencial era la de brindar actividades deportivas, tres años más tarde se le volvió a cambiar el nombre por el de Dirección Nacional de Asistencia Social y Cultura Física.

En 1957 se separaron de manera definitiva las funciones de asistencia y deporte. En 1963, esta Dirección asumió la responsabilidad de impartir enseñanza a niños carentes de recursos. Para ello se transformó en escuelas a los espacios de recreación que hasta ese momento habían brindado –además de ayuda alimentaria y atención a la salud– apoyo escolar a los niños de escasos recursos que cursaban sus estudios primarios. Estas escuelas, que se denominaron Centros Comunitarios Educativos, fueron las primeras en ofrecer doble turno.

Así, en 1963 la Dirección contaba con nueve escuelas, un jardín de infantes, una guardería infantil, un albergue para mujeres, un hogar para mujeres, un hogar para hombres, una residencia de tránsito para atención de delegaciones del interior y exterior del país, un refugio para ancianos, dos casas de baño, y un hogar –el Riglos– para menores carenciados. Durante el período de vacaciones de verano funcionaban colonias con asistencia integral en los parques escuelas municipales de la Capital Federal y en una dependencia de Necochea.

Durante el gobierno de la Revolución Argentina (1966-1973) se incorporó la Dirección de Asistencia Jurídica y la Dirección de Promoción a la Comunidad, y el organismo volvió a cambiar su nombre: pasó a llamarse Dirección General de Asistencia y Promoción de

la Comunidad. Esta propuesta estaba en consonancia con la que a nivel nacional proponía el entonces presidente Onganía: intervenir sobre la comunidad de manera de motivar su participación y remover viejas actitudes de los grupos marginales. La posibilidad de promover una participación de la comunidad era consistente con su proyecto político, en el que las comunidades y las asociaciones intermedias - como los sindicatos obreros y las corporaciones empresarias- debían ocupar el lugar de los partidos políticos. Es así que en su gobierno no sólo se promovió el desarrollo comunitario como una técnica de trabajo con los sectores marginales, sino que también se introdujeron una serie de cambios institucionales. En octubre de 1966 se crea la Secretaría para la Acción Comunitaria (SEPAC), dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, con el fin de elaborar y ejecutar programas que propiciaran la participación de la población en los aspectos sociales, orientando las acciones hacia programas de desarrollo comunitario. En 1971 ya se había constituido toda una red nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Durante el gobierno peronista (1973-1976) se creó la División Guarderías con el propósito de que se encargara de la administración de las guarderías existentes en la comuna, así como un gabinete de orientación para mejorar la asistencia integral de los niños concurrentes a los Centros Comunitarios Educativos.

En la última dictadura militar (1976-1983) se produjeron una serie de cambios. En 1977 el Hogar Martín Rodríguez, creado por la Sociedad de Beneficencia en 1901 para albergar niños, se transformó en un lugar de atención de ancianos, incluso discapacitados, y se creó el Hogar San Martín, también para ancianos. Se transfirió de la Secretaría de Salud Pública el Instituto de Rehabilitación María Tutzo de Bonifacio para convertirlo en un jardín maternal.

En 1978 la repartición adquiere el rango de Subsecretaría de Acción Social. Al año siguiente, como consecuencia de la ley de descentralización educativa, se transfieren las escuelas primarias comunes y de recuperación y el jardín de infantes a la Secretaría de Educación de la Comuna, y en el siguiente se realiza la transferencia desde la Nación de tres Centros de Acción Familiar. En 1982 se transfieren los parques deportivos municipales a entidades de bien público.

LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO RADICAL (1983-1989)

Cuando a fines de 1983 se pone fin al régimen militar y asume el gobierno nacional el Dr. Raúl Alfonsín, la situación de la Intendencia era tan crítica que “no alcanzaba el dinero ni siquiera para pagar los sueldos”³. Por lo tanto, era poco lo que se podía hacer hasta ordenar las cuentas.

En ese momento la Subsecretaría de Acción Social dependía de la Secretaría de Gobierno de la Intendencia porteña y estaba conformada por las siguientes áreas: Dirección General de Deportes y Recreación, Dirección General de Ancianidad, Dirección del Menor y la Familia, Dirección Coordinación Logística, y Departamentos de Juntas Vecinales.

Es con Facundo Suárez Lastra, segundo intendente elegido por el gobierno encabezado por el Dr. Raúl Alfonsín, cuando comienza a dinamizarse la acción de la subsecretaría⁴. Las posibilidades que abría la democracia para hacer políticas sociales constituían el principal desafío tanto a nivel nacional como local. Pero al mismo tiempo había, luego de los largos años de gobierno militar, poca experiencia de gestión.

Sin embargo, en la administración de Suárez Lastra se introdujeron una serie de innovaciones. Influenciados por la experiencia española, las novedades más importantes que se incorporaron en estos años fueron las siguientes: la descentralización⁵ de la gestión, la participación de los beneficiarios en los programas y la transversalidad de las acciones.

Esta elección sobre el diseño institucional se enmarcaba en una postura sobre la orientación que debían tener las políticas sociales. Esta postura fue así sintetizada por la entonces responsable del área: “Para nosotros era central tener políticas sociales que partieran desde la necesidad de la persona, de su dignidad como tal, y de la construcción de ‘ciudadanía’ vinculada a una relación con nosotros y con el

3 Extraído de la entrevista con la responsable del departamento de Programación y Control de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social.

4 El primer intendente de la administración radical encabezada por Raúl Alfonsín, E. Saguier, fue el encargado de poner orden en la desquiciada administración dejada por el gobierno militar.

5 “La descentralización que hoy toma cuerpo en los Centros de Gestión y Participación eran, en aquella época, Consejos Vecinales que funcionaban como un mecanismo de representación política. Al mismo tiempo que se puso en marcha este organismo que elevaba la demanda del barrio al Ejecutivo, decidimos desconcentrar los servicios sociales” (entrevista a la Dra. González Gass, ex secretaria de Gobierno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos).

Estado. No queríamos políticas sociales focalizadas en hacer asistencialismo. Entonces tratamos de que la mayoría de los Programas tuviera esa impronta y que el Estado tuviera un rol activo”.

La preocupación de que el Estado desempeñara un rol activo estaba asociada con cuestiones que iban más allá del campo de las políticas sociales. Recuperada la democracia luego de largos años de inestabilidad política y de sangrientas dictaduras militares, se consideraba una tarea *militante* recuperar el Estado para la gente.

“Nos interesaba que la gente entendiera que en la democracia, el Estado tenía que ver con la vida cotidiana de la gente y que al Estado le interesaba la participación de la gente. Es por eso que un programa se discutía con todos. Así todos se sentían dueños del programa; que éste funcionara bien era responsabilidad nuestra y de la dirigencia social, por decirlo de alguna manera. En esta propuesta el partido era una pieza fundamental. Por esta razón, en la elección de los encargados de llevar adelante las políticas sociales, el tema de la confianza partidaria se priorizaba sobre los saberes técnicos”⁶.

Esta posición era similar a la adoptada por el gobierno nacional. Uno de los primeros actos del gobierno de Raúl Alfonsín fue proponer a los legisladores nacionales la promulgación del Programa Alimentario Nacional (PAN). Pero más allá de la decisión de distribuir cajas de comida, la intención del Poder Ejecutivo era que el Estado asumiera el compromiso de compensar a “las víctimas inocentes de la política económica del régimen militar”⁷ (Golbert, 1996: 24).

En esos años se pusieron en marcha una serie de iniciativas que imprimieron a las políticas sociales de la ciudad ciertas características que se mantuvieron a lo largo de los años, más allá de cuál fuera el signo político del gobierno. Se efectuó la descentralización de los servicios sociales, en el marco de la jurisdicción de los consejos vecinales; se conformó una comisión con la participación de varios sectores para elaborar este proyecto, y en 1988 se creó el Departamento Servicios Asistencia Social y el Departamento Servicios Sociales Zonales. Se recuperaron los espacios públicos como los *polideportivos* privatizados por la dictadura. Se estimuló la participación en los programas sociales de organizaciones de base; con esta concepción se elaboró el Programa de Ayuda a Grupos Comunitarios para prestar servicios de asistencia social a la infancia, y en el mismo sentido se

6 Entrevista a la Dra. González Gass.

7 Ver Golbert, *Viejos y Nuevos Problemas de las políticas Sociales*, Cece, 1996.

apoyó a entidades de bien público: se otorgaron becas, subsidios y donaciones a entidades de bien público sin fines de lucro que brindan un servicio asistencial a la comunidad, dirigidos a menores, mujeres y jóvenes, etcétera. Se puso en marcha un programa de atención en casos de emergencia individual o familiar que permitía la atención de problemas familiares o individuales que requerían solución inmediata tales como pago de hotel, entrega de alimentos, pago de medicamentos, etcétera. Se constituyó una comisión para elaborar un Programa de Emergencia Habitacional para el otorgamiento de materiales de construcción para la reparación o construcción de viviendas familiares. Se elaboró una estrategia para la tercera edad y se iniciaron una serie de acciones tendientes a la promoción de la participación de los ancianos en actividades recreativas, turísticas y culturales. Se puso en marcha el Programa de Atención Domiciliaria y el de Auxiliares para la Tercera Edad para personas mayores de 60 años con dificultades para realizar tareas de la vida cotidiana, de manera de evitar su internación en centros geriátricos, ayudarlos a hacer trámites, y acompañarlos a los hospitales⁸. Se comenzó a brindar atención o derivación a discapacitados con un programa conjunto con la Dirección Nacional de Protección al Discapacitado. Se propuso instalar el tema de la mujer no como área especial sino como una cuestión que recorriera transversalmente todos los programas.

LA GESTIÓN PERONISTA (1989-1990)

Durante los diez años en que Carlos Menem ocupó la presidencia de la Nación se sucedieron una serie de intendentes, algunos de los cuales no estuvieron más de dos años a cargo del municipio. Cada cambio de intendente significó un cambio en la dirección del área de políticas sociales. El presupuesto asignado a la Secretaría también tuvo una serie de vaivenes en estos años: en 1992 tuvo el presupuesto más alto de la década, pero al siguiente año había perdido el 25% de sus recursos, tendencia que se mantuvo en los dos años sucesivos.

Consecuentemente con estos cambios, la hasta entonces Subsecretaría de Acción Social sufrió una serie de modificaciones ins-

⁸ Este programa fue un ejemplo de la propuesta de transversalidad de las acciones. Se conformó un Comité para la coordinación de las acciones a nivel territorial de la que formaban parte representantes permanentes de Salud, Deportes, Cultura y Educación, y cuyo presidente era el presidente de la Comisión de Acción Social de la Legislatura. También se creó una Coordinadora para representantes de la sociedad civil con carácter consultivo.

titucionales. Por un lado se jerarquiza y, por otro, va aumentando sus ámbitos de incumbencia. En efecto, en 1989 se constituyó la Secretaría de Calidad de Vida, en cuyo ámbito se incluía a la Subsecretaría con sus cuatro direcciones generales: del Menor y la Familia, Discapacitados y Tercera Edad, Administrativa, y De Aprovisionamiento. Un año más tarde la Subsecretaría fue elevada de rango, y se la denominó Secretaría de Promoción Social.

En julio de 1991 se creó una nueva Subsecretaría a la que se denominó de Desarrollo Social, y se le transfirieron los Servicios Zonales que hasta ese momento dependían de la Dirección del Menor y la Familia⁹. En 1995 la Subsecretaría de Acción Social pasó a llamarse de Gestión de la Acción Social, y al suprimirse en 1992 el área de aprovisionamiento quedó con las siguientes direcciones: la de Tercera Edad, la del Menor y la Familia y la de Asistencia Comunitaria.

Las principales acciones que se realizaron en este período se enumeran a continuación.

ORIENTADAS A NIÑOS Y ADOLESCENTES

Se inauguran Puerto Pibes-Buenos Aires y Puerto Pibes-Necochea, instituciones que proporcionan vacaciones a chicos carenciados del interior.

Se inauguran talleres de capacitación –de electricidad, carpintería, mecánica del automotor– destinados al aprendizaje y salida laboral para adolescentes de escasos recursos socioeconómicos entre los 13 y los 18 años de edad. Se trata de una capacitación laboral con un enfoque de cooperación, producción y aprendizaje. Es el inicio del programa COPA (Cooperativas de Producción y Aprendizaje).

Se crean dos nuevos jardines maternales.

Se pone en marcha un Programa de Chicos de la Calle para menores en riesgo con la finalidad de cubrir las necesidades básicas de la minoridad de alto riesgo que se encuentra en situación de peligro físico, material y social. En esta primera etapa sólo se pudieron desarrollar tareas de detección y prevención. Se inauguró también una Casa de Atención Diurna para los chicos de la calle.

9 En 1992, por el decreto 573 y sus modificaciones 2.238/92, se aprobó una nueva estructura por la cual cada una de las direcciones generales existentes pasó a contar con direcciones. Tres años más tarde, por el decreto 9 de 1995, se aprobó una estructura hasta nivel de departamento. Ésta modifica y transfiere algunos sectores de unas direcciones generales a otras.

Se habilita un nuevo jardín maternal, con lo que se cuenta con dieciocho establecimientos de este tipo, y, en relación con los CAF, se incorpora un nuevo establecimiento, por lo que se cuenta con seis centros dedicados a los niños.

ORIENTADAS A TERCERA EDAD

Se inaugura el Primer Hogar de Día (octubre de 1989) para la tercera edad en un sector del predio del Hogar Rawson, donde se brinda desayuno, almuerzo y merienda complementados con actividades recreativas y gimnasia. Se pone en funcionamiento a los Servicios de Atención Domiciliaria a partir de los Servicios Zonales, cuya idea original proviene de la anterior gestión. Se crea un nuevo Hogar de Día para la tercera edad.

ORIENTADAS A LAS EMERGENCIAS SOCIALES

El Programa de Coordinación de Emergencias Sociales brinda ayuda y/o asistencia social directa de emergencia ante situaciones límite que enfrentan los grupos familiares (inundaciones, derrumbes, siniestros, etcétera).

El Programa de Políticas Sociales en Poblaciones Marginales desarrolla las siguientes acciones: organización y puesta en marcha de la mesa de concentración de políticas sociales, operativo y asesoramiento buco-dental en villas, asesoramiento jurídico a familias desalojadas en casas tomadas, participación en el traslado del albergue Warnes.

Durante 1991 se pone en marcha el Programa de Coordinación de Acción Personalizada y Eventos Solidarios (CAPES), con una bolsa de trabajo para atender los casos acuciantes de personas desocupadas, a las que se les daba una salida laboral a través de contactos con empresas de distintos niveles, tales como fábricas, servicios de seguridad y/o limpieza, empresas contables, etcétera.

ORIENTADAS A DISCAPACITADOS

Se elaboraron diversos programas para discapacitados para ser presentados ante el Honorable Consejo Deliberante a fin de favorecer la rehabilitación psicológica y social de los discapacitados con menores recursos socioeconómicos, como por ejemplo subsidios pensionales extraordinarios para discapacitados, becas de capacitación laboral y subsidios personales para la formación de pequeñas empresas y cooperativas.

ORIENTADAS A LA MUJER

Durante este período el Área de Mujer sufrió una serie de cambios institucionales. Cuando se creó la Secretaría de Calidad de Vida fue una Subsecretaría llamada de Mujer y Solidaridad Social. En 1991 se convirtió en Consejo Municipal de la Mujer en el ámbito de la Secretaría de Promoción Social.

Hasta aquí hemos descrito lo sucedido en el campo de las políticas sociales cuando la ciudad dependía políticamente del gobierno nacional. En los siguientes capítulos se analizan los cambios introducidos a nivel institucional y en la orientación de las políticas sociales cuando la ciudad adquiere su autonomía.

CAPÍTULO 6

ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

En el momento en que se inició esta investigación, la Secretaría de Promoción Social se dividía en dos subsecretarías: la de Gestión de la Acción Social y la de Promoción y Desarrollo Comunitario. De la primera dependían las direcciones de Programa Social a Mayores (PROSOMA), Atención a la Tercera Edad, Asistencia Comunitaria y Asistencia al Menor y la Familia. La segunda incluía las direcciones de Juventud, Deportes, Políticas Sociales y Mujer. Salvo la Dirección de Atención a la Tercera Edad y la de Políticas Sociales, el resto existía con anterioridad a la gestión de De La Rúa. La Dirección de Tercera Edad era un desdoblamiento del Área de Atención a los Adultos Mayores que tradicionalmente sólo se dedicaba a la internación de aquellos ancianos que no tuvieran contención familiar. La de Políticas Sociales, si bien era nueva, era tributaria del área de Servicios Zonales, mientras que la Dirección de la Mujer sufrió un cambio institucional pues, como se mencionó, anteriormente existía el Consejo de la Mujer. En cuanto a la de Deportes, la novedad fue su incorporación a la Secretaría de Promoción Social.

De cada una de estas direcciones generales dependían a su vez una serie de direcciones y departamentos. Las dos subdirecciones no

tenían el mismo peso institucional. La primera, que agrupaba a veinte de los treinta y cuatro programas existentes y participaba en más del 65% del gasto, quedó a cargo de una persona del partido gobernante.

De la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, que constituyó el embrión de la Secretaría, dependía el Departamento de Programación y Control. Dado que este organismo históricamente elaboró información para esta Subsecretaría por ser la única existente, al momento de la investigación seguía recogiendo información estadística sólo sobre los programas que ahí se gestionaban, mientras que las acciones realizadas por la otra Subsecretaría no contaban con un registro parecido¹.

La Secretaría trabajaba con los Centros de Gestión y Participación, instituciones surgidas durante la administración del radical Facundo Suárez (1986-1989), cuando comienza el camino hacia la descentralización de la gestión municipal. Estos centros sustituyen a los viejos Consejos Vecinales.

LOS RECURSOS HUMANOS

La Secretaría de Promoción Social absorbe sólo el 3% del total del personal del Gobierno de la Ciudad, mientras que Educación recluta el 53% y Salud el 29%.

El 59% del personal de la Secretaría de Promoción Social tiene más de 40 años, el 13% está incluido en la franja etárea de 21 a 30 años, y el 28% se halla comprendido entre los 31 a 40 años. Esta estructura etárea envejecida es similar a la del conjunto del personal del Gobierno de la Ciudad.

Son más mujeres que hombres quienes trabajan en la Secretaría de Promoción Social: el 61,2% del personal es de sexo femenino. En cuanto al nivel de calificación, el 50% del personal de planta de la Secretaría tiene hasta primario completo y sólo un 15% alcanzó estudios universitarios. Como se puede observar en el siguiente cuadro, estos niveles no son muy diferentes a los del total del personal del Gobierno de la Ciudad, exceptuando los empleados de Salud y Educación, cuyas calificaciones son, lógicamente, más altas.

¹ Existe, sin embargo, una propuesta de informatizar el conjunto de la Secretaría con un sistema semejante al que funciona a nivel nacional.

Cuadro 1

Distribución de los agentes del Gobierno de la Ciudad según nivel educativo - Año 1997 (en porcentaje)

Organismo	Agentes según nivel educativo					
	Ninguno	Primario	Secundario	Terciario	Universitario	Postgrado
Secretaría de Promoción Social	2	48	24	11	15	1
Total Gobierno de la Ciudad	2	40	34	10	13	0

Fuente: Censo del Personal (SIDAPA), Gobierno de la Ciudad.

En cuanto a su distribución entre las distintas dependencias, tal como se muestra en el Cuadro 2, se puede observar que el personal asignado a la Dirección del Menor y la Familia, Tercera Edad y Deportes representa cerca del 73% del total. Las direcciones más nuevas, como Políticas Sociales, Juventud y Mujer, tienen sólo el 8% del total de los recursos humanos de la Secretaría. Esta distribución del personal responde a la cantidad de programas que gestionan las distintas direcciones o al tipo de acciones que llevan a cabo, como la atención de los geriátricos, que demandan más personal.

Cuadro 2

Personal de las distintas direcciones de la Secretaría de Promoción Social según sexo - Año 1998

Dependencia	Total		Sexo		
	Personal	%	Femenino	Masculino	Sin dato
Total general	3.309	100,00	2.027	1.280	2
Legal y Técnica	32	0,97	18	14	
Parque Ciudad	178	5,38	58	120	
Subsecretaría de Acción y Gestión Social	33	1,00	15	18	
Control y Gestión Administrativa	199	6,01	83	116	
Acción Comunitaria	151	4,56	80	71	
Menor y Familia	770	23,27	601	168	1
Tercera edad	1078	32,58	716	362	
Subsecretarías Promoción y Desarrollo Comunitario	48	1,45	24	24	
Deportes	548	16,56	218	329	1
Políticas Sociales	109	3,29	87	22	
Mujer	134	4,05	112	22	
Juventud	29	0,88	15	14	

Fuente: Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad.

Al analizar la distribución del personal de acuerdo con su nivel educativo, se puede observar que estas nuevas direcciones son las que presentan una mayor proporción de personal con estudios universitarios completos. En la Dirección de Políticas Sociales más de la mitad del personal tiene título universitario. Por su parte, las Direcciones de la Mujer y de Juventud también cuentan con gran cantidad de personal con nivel universitario. Es en Tercera Edad donde hay, comparativamente, menos universitarios y donde el peso del personal que sólo ha completado la primaria es mayor. Este sector es también el que en términos comparativos tiene mayor cantidad de personal con estudios de postgrado. Es que en este sector se necesita personal con distinto tipo de calificación para la atención de los institutos geriátricos.

Estas diferencias en cuanto a la calificación del personal se deben a que en las viejas áreas predomina el antiguo personal de la Secretaría, mientras que en las nuevas se incorporaron recursos humanos más calificados, aunque en su gran mayoría en carácter de contratados y no como personal de planta.

La planta permanente del personal del Gobierno de la Ciudad está congelada desde 1992, una de las razones que explican su longevidad. Como consecuencia de esta situación se observa una tendencia leve a la reducción del personal por retiro previsional.

El Jefe de Gobierno no se propuso una política de cambio en este sentido. Lo que se hizo fue contratar nuevos agentes, provocando en muchos casos superposición de funciones. Las personas contratadas de confianza política o personal eran las que finalmente se encargaban de tareas que por reglamento debían realizar los viejos funcionarios.

Cuadro 3

Empleados según nivel de instrucción por dependencias de la Secretaría de Promoción Social - Año 1998

Dependencia	Total General	Empleados por nivel de instrucción						
		Ninguno	Primario	Secundario	Terciario no univ.	Universitario	Postgrado	Sin datos
Total General	3.309	52	1.550	736	339	517	35	80
%	100,00	1,57	46,84	22,24	10,24	15,62	1,06	2,42
Legal y Técnica	32	0	4	20	5	2	1	0
Parque Ciudad	178	9	85	64	10	5	1	4
Subsecretaría de Acción y Gestión Social	33	0	5	14	1	6	1	6
Control y Gestión Administrativa	199	2	124	55	3	11	0	4

Cuadro 3 - continuación

Dependencia	Total General	Empleados por nivel de instrucción						
		Ninguno	Primario	Secundario	Terciario no univ.	Universitario	Postgrado	Sin datos
Acción Comunitaria	151	3	54	47	13	33	1	0
Menor y Familia	770	16	388	150	48	157	5	6
Tercera edad	1.078	12	608	198	54	132	19	55
Subsecretarías Promoción y Desarrollo Comunitario	48	0	14	19	4	10	1	0
Deportes	548	9	203	108	188	36	1	3
Políticas Sociales	109	0	19	13	1	75	0	1
Mujer	134	1	40	37	9	43	4	0
Juventud	29	0	6	11	3	7	1	1

Fuente: Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad, Recursos Humanos.

En el caso de los directores generales, todos fueron elegidos por razones políticas, aunque no necesariamente por su pertenencia a la Unión Cívica Radical. Así por ejemplo el primer secretario de Promoción Social y el subsecretario de Promoción y Participación Comunitaria no militaban en las filas del partido radical. Vale la pena aclarar que en el caso de los directores de áreas, si bien la afiliación política tuvo un peso decisivo para su elección, la gran mayoría tenía experiencia previa de gestión en el campo de las políticas sociales.

Cambiar la estructura de planta implicaba una decisión política de consecuencias importantes para el Jefe de Gobierno. Existieron distintas razones para no tomar esta decisión. La primera era no dar una señal de que se quería *arrasar* con los viejos empleados, sobre todo en un momento de altas tasas de desocupación y de baja empleabilidad para este tipo de funcionarios. La segunda, quizá la más importante, era no generar un enfrentamiento con sindicatos poderosos, sobre todo cuando el Jefe de Gobierno intentaba postularse como candidato presidencial. Finalmente, una reforma administrativa lleva su tiempo y puede ser un obstáculo para la acción de gobierno.

Intentar un cambio en el área de recursos humanos en el Gobierno de la Ciudad implicaba enfrentamientos no sólo con el sindicato que agrupaba a los empleados municipales del Sindicato Unido de Trabajadores Estatales de la Ciudad de Buenos Aires (SUTEBA),

sino también con otras corporaciones, como la de los maestros (CTERA) o la Federación de Médicos Municipales, enquistadas en el corazón mismo de la administración. Esta situación fue así descripta por el director de Recursos Humanos del Gobierno de la Ciudad: “Éste es un problema muy serio que tiene el Gobierno de la Ciudad, que viene de atrás, y que es muy difícil de cambiar. Este sindicalismo tiene una representación gremial que no se ocupa exclusivamente de las reivindicaciones, sino que está dentro de la gestión, tienen directores. En la administración de la Secretaría de Educación la influencia de los sindicalistas es enorme, no sólo participan de las juntas, y deciden el nombramiento de los docentes, sino que la administración de la Secretaría de Educación es una administración en que la mayor parte de los administrativos son docentes. Y la concepción que tiene el gremio docente (esto se lo escuché decir a la secretaria general de CTERA) es la siguiente: ‘Cómo es esto que funcionarios de la Ciudad van a opinar sobre lo que hace el gremio docente, los que saben qué hace el gremio docente son los docentes’, dice ella. Esto es un equívoco total, porque los docentes saben dar clases, no saben administrar la educación, para administrar la educación tendrían que formarse en administración, pero ellos creen que cuando llegan a un determinado nivel en su carrera tienen que dejar de dar clases y tienen que dedicarse a administrar el sistema. Y no hay nada que los califica para eso, pero así ocurre y por eso pasan las cosas que pasan. En salud pasa lo mismo: la Federación de Médicos Municipales y la Mutual tienen un poder extraordinario. Pero SUTEBA, el sindicato típico conocido como el ‘Sindicato Municipal’, hace exactamente lo mismo: tiene influencia y nombra a los directores, además, tiene un cuerpo de delegados poderoso que le responde” (extraído de la entrevista realizada al Director de Recursos Humanos del Gobierno de la Ciudad).

Por otra parte, la realización de un concurso público para ocupar cargos chocaba con otro tipo de dificultades. Intentar modernizar la estructura de planta no sólo implicaba enfrentamientos políticos con el gremio. Además de ser una práctica habitual del partido, había compromisos que cumplir con la militancia, la que consideraba que ahora que su partido había llegado al gobierno ellos debían estar ahí más allá de sus calificaciones personales. Esta creencia se veía reforzada por los retrasos administrativos que tenía la municipalidad para el pago de salarios de las nuevas contrataciones. Como este atraso podía extenderse por varios meses, quien ocupara este cargo debía ser una persona confiable que estuviera dispuesta a aceptarlo.

Es probable que esta situación empiece a cambiar como consecuencia de la aprobación de la Ley 70 de Administración Financiera² que establece nuevos procedimientos administrativos y plantea nuevas modalidades de control en la gestión y evaluación de políticas públicas. Con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo se va a proceder a cambiar no sólo los procedimientos administrativos sino también los sistemas informáticos. Ello supone capacitar a los empleados no sólo en los organismos centrales de la Secretaría de Hacienda, sino en todas las direcciones legales y técnicas de cada una de las secretarías del Gobierno de la Ciudad. Se prevé también la existencia de organismos de control. Sumado a la Sindicatura que ya existe y que tiene funciones de contralor, esta nueva Ley de Administración Financiera crea la Auditoría, que depende de la Legislatura y que ejerce un control autónomo dentro del Poder Ejecutivo. Entonces, la ciudad va a tener organismos de control fundamentales como la Auditoría, la Sindicatura y el *ombudsman*.

2 Esta ley aún no estaba reglamentada.

CAPÍTULO 7

LA CUESTIÓN PRESUPUESTARIA

EN ESTA DÉCADA los gastos del Gobierno de la Ciudad prácticamente se duplicaron: en 1991 fueron de 1.859 millones de pesos, en tanto que en 1999 esta cifra ascendió a 3.247 millones de pesos. El aumento más importante se produjo entre 1991 y 1992, coincidiendo con el proceso de descentralización de los servicios de Salud y Educación que puso en marcha el gobierno nacional. En efecto, tal como se observa en el Cuadro 1, entre 1991 y 1992 el gasto aumentó en aproximadamente 1.000 millones de pesos.

Cuadro 1

***Administración Gobierno Ciudad de Buenos Aires
(millones de pesos constantes de 1999)***

Concepto	Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total Ingreso	1.825,8	2.330,7	2.806,7	2.824,7	2.642,2	2.634,2	2.779,6	3.148,7	3.259,1
Total Gasto	1.859,6	2.789,3	2.924,9	2.816,2	2.650,8	2.863,2	2.867,6	2.886,4	3.247,4
Resultado	-33,7	-458,6	-118,1	8,6	-8,5	-229,0	-87,9	262,4	11,6

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Con el fin de observar el comportamiento del presupuesto antes y después de que la Ciudad logre su autonomía, se tomarán en cuenta dos períodos. El primero, que va desde 1989 a 1996, corresponde a los años en que el Partido Justicialista ejercía la Presidencia de la Nación. Una de las características de estos años es que el aumento del gasto no fue acompañado por un incremento en los recursos. Sólo en 1994 se observa un superávit como consecuencia de una reducción de los gastos del gobierno.

En 1995 el conjunto del gasto de la ciudad comienza a caer, tendencia que se mantiene en 1996: en ese período la reducción presupuestaria es de alrededor del 15%. En el área que comprende al conjunto de los servicios sociales, si bien la caída en 1995 es aún más profunda (14,8%) como consecuencia fundamentalmente de la caída en el rubro Salud, al año siguiente ya se observa una recuperación. Lo mismo sucede en el área de Promoción Social: en el primero de estos años la reducción es del 13,6%, y en el siguiente ya se produce un fuerte aumento (véase Anexo 1, Cuadro 1).

Al asumir De la Rúa como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Argentina estaba pasando por un período de recesión económica. Por otra parte, como se detalla en el Cuadro 1, los anteriores intendentes habían dejado una deuda sustancial. Sin embargo, pese a la recesión, los años posteriores al tequilazo (1995) fueron, para la ciudad, de relativa prosperidad. Esta prosperidad, sumada al mejoramiento de la administración fiscal y la eliminación de algunas exenciones de ingresos brutos, elevó los recursos de la ciudad y permitió cerrar el año 1998 con un fuerte ahorro corriente. Así se logra un superávit importante como consecuencia del aumento de la recaudación. Uno de los indicadores del mejoramiento en la administración es la renegociación de algunos contratos con presupuestos más bajos, como los contratos de la basura y de los alimentos para las escuelas¹.

Es así que recién en el último año se observó un aumento en el gasto público. En efecto, los 3.247,4 millones de pesos presupuestados para 1999 implican un crecimiento con respecto a 1998 del 12,5% y del 74,6% comparado con 1991. A pesar de este aumento, la administración radical arroja un superávit de 11,6 millones de pesos para el último de

1 "El programa de alimentos en las escuelas costó 50 millones de pesos en 1996 y este año está presupuestado en 38 millones de pesos, digamos, también con los chicos comiendo en las escuelas" (entrevista al subsecretario de Hacienda del Gobierno de la Ciudad).

los años analizados. Este superávit, sumado al de 1998, hizo olvidar la deuda de 839,3 millones de pesos en moneda constante de 1999 con la que se encontró el Dr. De La Rúa cuando asumió su mandato.

Cuadro 2

***Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Asignación por finalidad y función
(en millones de pesos constantes de 1999)***

Finalidad/Función	Gastos del gobierno por año								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GOBIERNO	333,8	403,5	439,9	459,2	406,2	392,4	404,9	449,1	521,1
Sector Legislativo	101,8	93,6	116,2	124,4	119,6	117,0	84,0	49,9	54,4
Sector Judicial	11,9	10,3	14,0	16,1	14,7	13,8	13,9	14,3	49,5
Sector Ejecutivo	151,7	151,1	154,9	169,6	197,3	164,3	130,7	162,2	185,6
Aut. de Control Impositivo	60,5	62,0	62,9	72,0	63,8	72,9	175,3	222,4	231,6
Otros	8,0	86,6	91,9	77,1	10,9	24,3	1,1	0,2	0,0
SERVICIOS SOCIALES	1.193,2	2.005,9	2.192,1	2.036,3	1.734,8	1.838,0	1.815,6	1.927,9	2.075,3
Salud	528,4	851,5	1.042,5	1.076,3	782,6	809,3	807,9	848,2	895,8
Promoción Social	71,2	122,6	92,0	87,5	75,6	81,6	87,7	86,5	94,7
Seguridad Social	130,6	265,4	158,8	---	1,9	1,6	1,9	0,0	0,0
Educación	418,2	704,2	795,7	779,6	750,9	806,4	802,4	831,7	886,4
Cultura	17,2	27,0	81,7	71,6	90,2	37,5	103,1	108,8	140,3
Vivienda	27,6	35,1	21,4	21,3	24,2	78,7	11,7	12,4	20,1
Otros	---	---	---	---	9,4	22,7	0,9	40,2	38,0
SERVICIOS ECONÓMICOS	296,7	322,5	274,4	243,0	432,6	498,0	525,2	410,9	519,9
Energía	49,5	83,8	40,7	51,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	225,3	199,3	184,1	155,0	154,5	145,9	61,2	65,7	99,6
Servicios Urbanos	21,6	39,3	44,8	32,6	264,4	337,9	357,1	289,8	345,2
Otros	0,4	0,1	4,7	4,0	13,7	14,1	106,8	55,3	75,1
INTERESES	35,8	57,4	18,5	77,7	77,2	134,9	121,9	98,6	131,1
TOTAL DE GASTOS	1.859,6	2.789,3	2.924,9	2.816,2	2.650,8	2.863,2	2.867,6	2.886,4	3.247,4

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Si bien el conjunto de los sectores sociales aumentó su participación en los gastos del gobierno, particularmente Salud, Educación y Cultura, la Secretaría de Promoción Social no se benefició demasiado con este aumento del gasto. Aún cuando en el último año aumentaron los recursos destinados a la Secretaría –la Legislatura aprobó 11 millones de pesos extra para la Secretaría de Promoción Social– su participación en el conjunto del gasto se mantuvo a partir de 1993 entre 2,9 y 3,1%.

Esta baja participación refleja la poca importancia que el gobierno le asignaba a la cuestión social. Los pocos recursos destinados a atenderla no resultaban suficientes para enfrentar una situación que se agravaba día a día como lo atestigua la dramática evolución de los indicadores sociales.

EL PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL

Durante el gobierno peronista (1989-1996) la Secretaría logró en 1992 un aumento relativo. Sin embargo, en los años siguientes se reduce su participación en el total del gasto para finalmente llegar al término de esta gestión, a un porcentaje considerablemente menor. El resto de los sectores sociales también va perdiendo participación en el total de gasto del municipio. En el caso de la Seguridad Social, su caída se debe a que en esos años se nacionalizó el sistema previsional.

Con el ascenso del gobierno radical la Secretaría de Promoción Social aumenta levemente su participación en el total del gasto. Actualmente maneja alrededor de 100 millones de pesos, y tal como se mencionó anteriormente, estos fondos no son distribuidos de manera equitativa entre las distintas subsecretarías (Cuadro 3). La Subsecretaría de Gestión se lleva el 65% del total del gasto.

Cuadro 3

Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Asignación por finalidad y función (en porcentaje)

Finalidad y función	Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GOBIERNO	18,0	14,5	15,0	16,3	15,3	13,7	14,1	15,6	16,0
Sector Legislativo	5,5	3,4	4,0	4,4	4,5	4,1	2,9	1,7	1,7
Sector Judicial	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	1,5
Sector Ejecutivo	8,2	5,4	5,3	6,0	7,4	5,7	4,6	5,6	5,7
Aut. de Control Impositivo	3,3	2,2	2,1	2,6	2,4	2,5	6,1	7,7	7,1
Otros	0,4	3,1	3,1	2,7	0,4	0,8	0,0	0,0	0,0
SERVICIOS SOCIALES	64,2	71,9	74,9	72,3	65,4	64,2	63,3	66,8	63,9
Salud	28,4	30,5	35,6	38,2	29,5	28,3	28,2	29,4	27,6
Promoción Social	3,8	4,4	3,1	3,1	2,9	2,9	3,1	3,0	2,9
Seguridad Social	7,0	9,5	5,4	--	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Educación	22,5	25,2	27,2	27,7	28,3	28,2	28,0	28,8	27,3
Cultura	0,9	1,0	2,8	2,5	3,4	1,3	3,6	3,8	4,3
Vivienda	1,5	1,3	0,7	0,8	0,9	2,7	0,4	0,4	0,6
Otros	--	--	--	--	0,4	0,8	0,0	1,4	1,2

Cuadro 3 - continuación

Finalidad y función	Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SERVICIOS ECONÓMICOS	16,0	11,6	9,4	8,6	16,3	17,4	18,3	14,2	16,0
Energía	2,7	3,0	1,4	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	12,1	7,1	6,3	5,5	5,8	5,1	2,1	2,3	3,1
Servicios Urbanos	1,2	1,4	1,5	1,2	10,0	11,8	12,5	10,0	10,6
Otros	0,0	0,0	0,2	0,1	0,5	0,5	3,7	1,9	2,3
INTERESES	1,9	2,1	0,6	2,8	2,9	4,7	4,2	3,4	4,0
TOTAL DE GASTOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 4

***Total de gastos de la Secretaría de Promoción Social
En pesos y en porcentaje sobre el total***

Programas	Gasto	%
01 Actividades Centrales Secretaría de Promoción Social	2.448.550	2,36
02 Actividades comunes a subprogramas	6.367.460	6,13
03 Actividades comunes a subprogramas 05/08	665.240	0,64
16 Gestión de la acción social	67.951.250	65,37
17 Promoción y desarrollo comunitario	22.271.920	21,43
92 Parque de la Ciudad de Buenos Aires	4.237.100	4,08
TOTAL	103.941.520	100,00

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 4a

***Total de gastos de gestión de la Acción Social
En pesos y en porcentaje sobre el total***

Direcciones generales	Gasto	%
1. Asistencia comunitaria	21.795.110	32,07
2. Asistencia a la familia y el menor	17.262.340	25,40
3. Asistencia social a mayores	27.806.030	40,92
4. Atención a la tercera edad	1.087.770	1,60
TOTAL	67.951.250	100,0

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 4b

***Total de gastos de promoción y desarrollo comunitario
(En pesos y en porcentaje sobre el total)***

Direcciones generales	Gasto	%
5. Políticas sociales	3.665.840	16,46
6. Inserción y participación de la mujer	3.321.380	14,91
7. Participación y promoción social de la juventud	864.210	3,88
8. Promoción de actividades físicas, deportivas y recreativas	14.420.490	64,75
TOTAL	22.271.920	100,0

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Así como los recursos no se distribuyen de manera equitativa en el conjunto de las direcciones, el presupuesto varía notablemente de programa a programa.

En las tres direcciones con mayor presupuesto relativo –Asistencia Comunitaria, Asistencia Social a Mayores y Promoción de Actividades Deportivas– se encuentran los programas con mayores recursos.

El primer caso, Apoyo a Grupos Comunitarios, representa casi el 20% de los recursos de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, y el Programa de Asistencia Social a Mayores, de la misma Subsecretaría, alrededor del 34%. Las dos áreas programáticas que le siguen son Asistencia a las Familias y a la Infancia, y Programas Deportivos y Recreativos para la Niñez y la Adolescencia. Estos cuatro sectores representan el 52% del total de los recursos de la Secretaría.

Este último año se logró un aumento de 11 millones de pesos por encima del presupuesto inicial. A esto se suma un aporte empresarial para el programa Buenos Aires Presente. Si bien cerca de la cuarta parte de estos recursos se destinó a equiparamiento salarial del personal con otras áreas del Sector Social, como Salud y Educación, la mitad fue destinada a los polideportivos y a la puesta en marcha de programas destinados a las jefas de hogar. El resto se repartió entre las distintas direcciones.

La asignación de los recursos es siempre una cuestión compleja en la que se combinan la capacidad de presión de los responsables de las políticas y programas o de los propios beneficiarios, el rédito político que se puede obtener de la puesta en marcha de determinadas

acciones, y la decisión de impulsar determinada estrategia surgida de diagnósticos realizados.

En la Secretaría de Promoción Social la decisión respecto de cuánto y en qué se gasta depende de una serie de factores. Vale la pena aclarar que en el caso particular que estamos analizando no fue posible medir la eficacia/eficiencia del gasto, ya que no se recoge la información necesaria para hacer este tipo de evaluación.

Como se puede observar en los cuadros presentados en este capítulo, así como en los incluidos en el Anexo 1 (Cuadro 2), las áreas más nuevas manejan un presupuesto considerablemente menor que las más antiguas. En esta distribución pesaron razones de índole político-institucional: los principales programas, tanto por la cantidad de beneficiarios como por el tipo de prestaciones que ofrecen, quedaron en la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social; y los responsables de las distintas áreas de esta Subsecretaría y el propio subsecretario tenían un fuerte compromiso político con el partido gobernante. Por otra parte, programas como aquellos que atienden a población de tercera edad o los dirigidos a la infancia son en sí mismos caros, porque en muchos casos se da asistencia y alojamiento, y se requiere personal especializado para la atención de esta población.

Otro criterio que primó fue la importancia política del programa, en el sentido de su impacto electoral sobre los grupos beneficiarios. De hecho, un programa como el de Grupos Comunitarios, que está cuestionado por los cuerpos tanto ejecutivo como legislativo de la ciudad, cuenta con una parte considerable de los recursos. Lo mismo sucede con Deportes, que atrae a un número importante de jóvenes.

Obviamente, el monto de lo gastado no es un buen indicador, o al menos no se lo puede tomar como el único, para medir la importancia del programa. Hay algunos que, si bien tienen un fuerte impacto sobre la población objeto, como la Defensoría o la atención domiciliaria a las personas de tercera edad, son, en términos relativos, económicos.

CAPÍTULO 8

LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

LA ELECCIÓN del primer secretario de Promoción Social recayó en una persona no afiliada al partido gobernante. Esta actitud no es usual en un partido como la UCR, que en general actúa con *espíritu de cuerpo*. Sin embargo, la decisión de poner un extrapartidario a cargo de la Secretaría no sorprendió a aquellos que conocían la independencia del Jefe de Gobierno en la elección de sus colaboradores, transgrediendo la tradición partidaria¹. En el caso particular de la Secretaría, De la Rúa intentaba también terminar con todo aquello que consideraba una nociva asociación entre partidos y política social.

Dos fueron los ejes que orientaron la política del primer secretario de Promoción Social. Su propuesta más sustantiva fue el cambio en la orientación de los programas: abandonar las viejas prácticas asistencialistas para poner en marcha otro tipo de acciones destinadas

¹ “En su relación con el aparato partidario, él se mueve con mucha libertad. Por otra parte, tampoco él puede decir que si sale mal es culpa del partido. Es de su absoluta responsabilidad: él no discute las políticas de la ciudad con el Comité Capital ni con los dirigentes del partido. Los secretarios de este gobierno no están puestos por el partido y la mayoría de ellos no responde a ningún sector interno partidario. Este criterio, bien manejado, es importante para hacer una buena gestión” (de la entrevista con un asesor del secretario de Promoción Social).

a combatir la exclusión social y promover la construcción de una ciudadanía social.

El concepto de exclusión social, si bien está altamente difundido, tiene distintas acepciones. Incluso es posible que su utilización sea compartida por tanta gente precisamente porque su conceptualización permanece *abierta*, sin una definición rigurosa, apuntando a dimensiones y direcciones diferentes. Por lo tanto, cuando se utiliza se debería especificar cuál es el sentido que se le otorga. En el caso del Gobierno de la Ciudad, la propuesta se basaba en cinco ejes de trabajo que fueron así justificados²:

1. La *promoción, difusión y defensa de los derechos de ciudadanía* que demuestra el compromiso con el mandato expresado en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Se destacan en este sentido las acciones a favor de los derechos de los mayores, la infancia y la juventud, y la igualdad de oportunidades de género.
2. La tarea en favor de la *inclusión social* de los grupos y de las personas vulnerables y excluidas. El derecho al trabajo es el fundamento de la inserción individual y la base de la cohesión social; a la reincorporación de las personas a ese mundo es hacia donde se dirige la acción.
3. La *prevención y asistencia* de los sectores vulnerables: la satisfacción de necesidades básicas es un objetivo primordial y urgente para mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población.
4. La producción de mecanismos de *integración social* de las personas con necesidades especiales y de todas las poblaciones particularmente afectadas por la segregación en cualquiera y en cada una de sus formas, a través de una sostenida tarea en la remoción de prejuicios y barreras que la provocan.
5. El *fomento a la solidaridad y la participación* de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de promover una ciudadanía participativa y comprometida con el desarrollo social.

¿Era posible cumplir con estos objetivos? ¿Se contaba con los recursos y las capacidades institucionales necesarias para llevar a cabo estos cambios? ¿Cómo traducir estas propuestas en acciones?

2 Véase PNUD/Senado de la Nación (1999).

Veamos cuál era la situación. El nuevo gobierno recibía un organismo con recursos humanos poco calificados y un presupuesto reducido. En los comienzos de la gestión el gobierno adoptó una actitud extremadamente cautelosa en el manejo del gasto. Esta situación perjudicó especialmente a la Secretaría que tenía menos poder relativo. En efecto, no sólo no se le reconocía a la Secretaría de Promoción Social un lugar institucionalmente importante en el ámbito estatal, sino que el propio secretario tenía poca incidencia en el gabinete como consecuencia de no formar parte del partido gobernante. El hecho de ser un extra-partidario lo colocaba en una situación de desventaja en relación con otros miembros del gabinete que mantenían lazos e intereses derivados de su pertenencia a la UCR³.

Por otra parte, no tenía una relación estrecha con el Jefe de Gobierno, que podía haber sido otro de los caminos para afianzar la posición de la Secretaría en el gabinete, ni era un hombre de reconocida trayectoria en el campo de las políticas sociales. La consecuencia de esta situación se reflejó en el presupuesto. Si bien en 1997 se le otorgaron más recursos destinados a Promoción Social, al año siguiente, pese a que aumentó el gasto en el conjunto de los servicios sociales, los recursos destinados a la Secretaría tendieron a reducirse.

A ello se sumaban problemas de orden institucional: la relativa autonomía de las distintas direcciones generales en la decisión de los programas que se implementarían, así como la baja articulación de estos eran otras de las dificultades con que se enfrentaba el secretario para la puesta en marcha de su propuesta. La elección de los directores generales no fue una decisión exclusiva del secretario: en las designaciones intervinieron tanto el partido como el Jefe de Gobierno.

3 "El gobierno tiene una red informal de funcionamiento enorme donde es razonable que los lazos masónicos funcionen mejor que los no masónicos. Cuando vos tenés un problema lo primero que hacés es buscar a uno que sea de la misma logia que vos, que es la del radicalismo. ¿Por qué? Porque lo conocés, seguro, y porque vas a tener un *feeling* especial. Entonces si es del partido ésa es la clave para llamarlo aunque no lo conozcas mucho. Y eso funciona, son los lazos masónicos del partido, y se arma toda una red informal: no se juntaban a comer todos los subsecretarios del área del Gobierno de la Ciudad. Se juntaban a comer los que tenían lazos, digamos, y eso les permitía resolver problemas que no podían resolver por la estructura formal burocrática. La voluntad de un dirigente partidario de resolverle un problema a otro dirigente partidario, que implica saltar ciertas reglas formales lógicas y demás, es mucho mayor que a uno que no conoce. Porque hay otro espacio de compromiso de todos estos. Muchos dirigentes del Gobierno de la Ciudad en el Comité Capital se encuentran todos los lunes, y eso es un espacio de igualdad partidaria" (extraído de las entrevistas realizadas con un asesor del Secretario de Promoción Social).

Esta falta de control sobre las direcciones se hizo evidente cuando el secretario intentó sin mayor éxito introducir su propuesta de *control de calidad de la gestión* para de esta manera mejorar las prestaciones. Dicha estrategia, con la que se proponía mejorar el funcionamiento de la Secretaría, significaba tener injerencia sobre la tarea de los directores, ya que suponía un control sistemático sobre la marcha de los programas⁴. Estas dificultades con los responsables de las distintas direcciones lo llevaron a diseñar algunos programas que dependían directamente de él. De esta manera podría garantizar que funcionasen con la orientación y de la forma que él quería darle a su gestión⁵. Pero aún cuando hubiera podido llevar a cabo la propuesta de control de calidad, cabe preguntarse si esta iniciativa era suficiente para detener el proceso de exclusión social tal como lo enunciaba el discurso oficial de la Secretaría.

Otra de las dificultades fue el corto período de su gestión, que sólo se extendió a dieciocho meses. Su salida se produjo cuando fue nombrado en una nueva Secretaría, la de Producción, Comercio y Empleo, cargo que cuadraba más a su perfil profesional y que le permitía obtener créditos políticos para De la Rúa entre los pequeños y medianos empresarios, en un momento en que el Jefe de Gobierno ya estaba en campaña para lograr la Presidencia de la Nación.

Su sucesora, una mujer, se diferenciaba del anterior secretario entre otras cosas por provenir de las filas del partido gobernante. Pero, al igual que su predecesor, tampoco tenía experiencia en el campo de las políticas sociales. El cambio entre las dos administraciones no significó un cambio en la orientación de la política ni en la dinámica de la Secretaría. No hubo una planificación de las acciones de las distintas áreas, no se intentó la articulación entre ellas, ni tampoco se tomaron iniciativas para mejorar la *performance* de los programas sociales. Sí hubo cambios en la gestión de la nueva secretaria que vale la pena señalar.

4 "Más allá de que produjera algún efecto positivo en el mejoramiento, en el funcionamiento de la Secretaría, el objetivo era que todos los directores generales pudieran poner en una planilla, el nombre del programa, el objetivo que tiene, el universo al que está dirigido, cuánta plata mueve. [...] Este tipo de control sobre la marcha de los programas iba en contra de las rutinas establecidas y no fue comprendido por la mayoría de los directores. Entonces, tras el discurso de la calidad del funcionamiento, había también una decisión de sistematizar las políticas de la propia Secretaría y, sobre todo, obligarlo, al director general a explicarle al secretario qué es lo que quería hacer. En algún momento se sentaban con el secretario con el programa ordenadito, y había que defenderlo y explicarlo. Y esto le permitía al secretario decir 'esto me parece que no es así'" (extraído de la entrevista a un asesor del secretario de Promoción Social).

5 Nos referimos a programas como el Voluntariado o el Sin Techo.

La diferencia principal fue la proyección de las políticas sociales en el ámbito municipal. La concepción tradicional *municipalista* es mantener las cosas como están, de manera de no incentivar los reclamos ni aumentar el gasto. La nueva secretaria adoptó una actitud diferente. Con el objetivo de acentuar la presencia en la ciudad del organismo a su cargo, impulsó la creación de nuevos programas y les dio mayor visibilidad. Contrariamente a las prácticas habituales, una vez que estos programas estaban en la calle, recién entonces empezaba la pelea por el presupuesto. Son varias las razones –que se detallan seguidamente sin que su enunciación implique un orden jerárquico– que le permitieron sostener este comportamiento.

En primer lugar, su cercanía con De la Rúa. El Jefe de Gobierno comenzó a tener más y más confianza en ella, incorporándola a su entorno más cercano. En este sentido, vale la pena destacar la decisión de mudar su despacho de la Secretaría de Promoción Social al edificio del Gobierno de la Ciudad en el que tenía sus oficinas el Dr. De la Rúa. De esta manera se aseguraba una mayor cercanía con el Jefe de Gobierno a costa de perder relación con el quehacer cotidiano de la Secretaría. Esta *mudanza* recibió la aprobación de los directores de las distintas áreas: tener *un despacho en el Palacio* fue visualizado como un símbolo de poder que jerarquizaba no sólo a la persona sino también a la Secretaría.

En segundo lugar, el hecho de que su gestión se desarrollara en un momento en que el presupuesto de la ciudad era superavitorio le permitió tener un margen de acción más amplio.

En tercer lugar, la secretaria adoptó una actitud distinta en su relación con otros actores como la Legislatura de la Ciudad y los empresarios privados. Partiendo del supuesto de que su función principal era la de conseguir más presupuesto, acudió a la Legislatura y a las empresas. En ambos casos tuvo éxito. Logró que la Legislatura le otorgara un aumento de cerca de 11 millones de pesos para 1999. Por su parte, los empresarios hicieron donaciones importantes para distintos programas sociales.

En cuarto lugar, la cercanía de las elecciones nacionales. Sin duda, mostrar cómo el Gobierno de la Ciudad se ocupaba de los más necesitados intentando marcar diferencias con la gestión del partido gobernante de signo político contrario es una buena propaganda electoral. Sobre todo cuando la única experiencia de gestión que podía exhibir De la Rúa era la de Jefe de Gobierno de la Ciudad.

Cuando el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidió presentarse a elecciones nacionales, esta decisión sin duda incidió

en la gestión. La decisión de participar en elecciones promueve una mayor actividad en una Secretaría como la de Promoción Social, acciones que sin duda pueden incidir en la contienda electoral. Esta mayor actividad no significa necesariamente innovación. Por el contrario, puede ser contraproducente para la innovación si de lo que se trata es de tener resultados efectivos, contundentes, inmediatos que le permitan al candidato recoger más votos.

Como ya hemos señalado reiteradas veces, promover nuevos cursos de políticas significa armar consensos, promover investigaciones, calificar recursos humanos, elaborar diagnósticos, planificar acciones, diseñar políticas, conseguir recursos, instalar programas. Son pasos que requieren un tiempo de maduración y que poco tienen que ver con los tiempos políticos. Por eso, cuando el Jefe de Gobierno de la Ciudad decidió presentarse como candidato en las elecciones a Presidente de la Nación, ya no fue posible seguir ese rumbo, respetar esos tiempos. La prioridad fue otra. Era necesario poner en marcha programas que tuvieran visibilidad ante los ojos de los posibles electores antes que diseñar estrategias que requieren tiempo para comprobar su eficiencia.

CAPÍTULO 9

LOS PROGRAMAS DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

EN ESTOS AÑOS de gestión la Secretaría de Promoción Social ejecutó más de treinta programas¹. En su gran mayoría estos programas fueron diseñados y financiados desde el nivel local: no se implementaron programas nacionales (aunque hay excepciones, como el Programa Trabajar y Servicios Comunitarios pertenecientes al Ministerio de Trabajo de la Nación) ni tampoco programas financiados por organismos internacionales². En este sentido la Secretaría de Promoción Social se diferenció de la práctica del gobierno nacional, que recurrió a créditos externos para financiar programas sociales³.

Si bien la comparación entre la gestión del gobierno nacional y el local puede ser metodológicamente cuestionable dadas las diferentes situaciones que ambos enfrentan, interesa señalar algunas diferen-

1 Se adjuntan en el Anexo 2 los programas que la Secretaría implementó en 1997. También se adjuntan allí los programas implementados al año siguiente. Sólo en aquellos casos en que se trata de un programa nuevo se hace su descripción.

2 Una de las razones aducidas por las que la ciudad queda fuera de los programas es que no tiene tanta población en situación de pobreza como otras provincias del país.

3 Es el caso, entre otros, del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), del Programa de Atención a Grupos Vulnerables, y del Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (PROAME).

cias relativas al tipo de beneficios y a la modalidad de gestión. Así, por ejemplo, en el período estudiado la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad no ejecutaba programas exclusivamente alimentarios, y el gobierno nacional no tenía programas específicamente destinados a mujeres jefas de hogar como había en la ciudad.

La política del gobierno nacional fue, durante los años de la administración del Dr. Carlos Menem (1989-1999), fortalecer a las organizaciones no gubernamentales, acorde con la orientación del Banco Mundial en ese momento. Más allá de si se logró efectivamente fortalecerlas, evaluación que escapa a los objetivos de este trabajo, lo cierto es que no se tuvo la misma preocupación por aumentar y mejorar las capacidades de los gobiernos locales. En el caso del Gobierno de la Ciudad, por el contrario, el Estado local tuvo una fuerte presencia, acompañado por determinadas organizaciones de la sociedad civil.

Un análisis de las acciones realizadas por el gobierno local muestra que coexisten programas de distintas orientaciones: algunos de corte netamente clientelista con otros estructurados a partir del concepto de promoción ciudadana⁴.

Es el caso del conjunto de las acciones implementadas desde la Dirección General de Políticas Sociales, una dirección que se crea con esta gestión, cuyo eje explícito es la promoción de la ciudadanía a partir de un abordaje integral de la problemática social. Programas como el de Ciudadanía e Identidad o Integración Ciudadana tienden a promover el ejercicio de la ciudadanía a partir del abordaje de temas como discriminación, identidad, derechos humanos, de género, etcétera. A través del Programa de Integración Ciudadana se intenta mejorar la convivencia urbana a partir de la construcción de nuevas estrategias destinadas a fomentar la participación y las capacidades de negociación de los habitantes. Para lograr sus objetivos se procura trabajar en articulación con el Programa de Prevención del Delito y la Violencia de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad.

La atención de esta dirección no está focalizada en un determinado grupo o sector, sino que tiene un enfoque polivalente. Asumiendo la tradición de los Servicios Sociales, programa creado a finales de los ochenta con la propuesta de descentralización de los servicios y que hoy está en el ámbito de esta dirección, se trabaja en los barrios en las distintas problemáticas sociales: “Nos ocupamos,

4 Todos los programas son descriptos en el Anexo 2.

en el área, de la atención de la demanda espontánea que viene, o sea, familias, grupos o personas individuales que se acercan voluntariamente. Pero, además, el eje central de los Servicios Sociales es el trabajo comunitario, es la idea de promover la organización social para la resolución de los problemas locales entre la sociedad civil y el Estado. Esto está desde el vamos planteado así en los Servicios Sociales, con mayor o menor éxito en todos estos años. La descentralización comienza en la época de Facundo Suárez Lastra, de manera muy parecida a la española, fue un momento muy bueno, con la mística de un nuevo programa. En la época del peronismo fueron trágicamente desarmados. En los últimos años estaban trabajando sin políticas claras desde el Centro y cada Servicio Social trató de hacer lo que mejor podía. En algunos lugares les fue bien, en otros no [...]” (extraído de la entrevista con la Directora General de Políticas Sociales).

Con esta misma idea, la de promoción de los derechos, se expandió la red de defensorías para los niños, dependiente de la Dirección del Menor y la Familia, que se enmarca en los lineamientos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En diciembre de 1998 la Legislatura porteña aprobó la Ley de Protección a la Infancia y Adolescencia basada en los principios de la Convención de los Derechos del Niño. Y en 1990 se crea la primera defensoría⁵. Su objetivo es la protección de los derechos de los niños y los adolescentes y la coordinación de las acciones tendientes a difundir los postulados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) a todos los niños, adolescentes y adultos de la ciudad. Entender al niño y al adolescente como sujetos de derecho guía la orientación del programa y sus diferentes actividades.

Precisamente, la aprobación de la Ley 23.849 en 1990 ratificando la Convención fue el empuje inicial para la formulación del programa. Vale la pena destacar que en 1994, cuando se reformó la Constitución Nacional, se incorporó la Convención en su artículo 75 inc. 22. Hasta ese momento, el antecedente más inmediato de las defensorías era el Servicio Solidario de Defensoría de Menores, del Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH), que funcionaba desde 1987. A partir de 1996 se produjo un salto de calidad, ya que se estableció la Red de Defensorías en diferentes barrios con el objetivo de alcanzar una mayor cobertura. En el presente fun-

5 La información sobre este tema fue elaborada por la Defensoría del Gobierno de la Ciudad.

cionan seis defensorías: Centro, Belgrano, Flores, Piedrabuena, Palermo y Mataderos.

En estas defensorías, que proponen un abordaje interdisciplinario para apoyar y promover todas las cuestiones referidas a los derechos de la niñez, participan abogados, psicólogos, trabajadores sociales, antropólogos y sociólogos. Los principales criterios que orientan el trabajo de las defensorías son los siguientes: la noción del niño como sujeto de derecho, en tanto es al niño a quien se escucha y es en función de sus necesidades que se elabora la estrategia de trabajo; un abordaje interdisciplinario de la escucha con la inclusión de profesionales de distintas disciplinas para poder dar cuenta de la complejidad de la situación; una resolución alternativa de los conflictos dada por la implementación de este espacio de escucha interdisciplinaria; el trabajo en redes que se propone recuperar la inserción familiar, considerando a la familia como el grupo de contención primaria desde una dimensión comunitaria, pensando una estrategia para cada caso concreto y armando la red a partir de ella; la protección de los derechos como fin último de todas las acciones que desarrolla el equipo de trabajo. Finalmente se propone trabajar con organizaciones no gubernamentales.

El programa está dirigido a niños y jóvenes de 0 a 21 años y a personas adultas que viven con ellos o tienen para con ellos relaciones de afecto. Los derechos más solicitados durante 1997 y 1998 fueron, en orden decreciente, los derechos de la familia a la protección –incluyendo la protección contra toda violencia familiar– de identidad, y el derecho a la defensa y el desarrollo humano. Incluye un área destinada específicamente a niños y adolescentes de entre 15 y 17 años infractores de la ley penal. Esta área no trabaja con acercamiento voluntario de los beneficiarios, sino que la concurrencia de estos niños y jóvenes es impuesta por la disposición transitoria de la Ley 12 del Código de Procedimiento Contravencional. De ahí que la demanda no sea espontánea ni voluntaria. El equipo de trabajo está integrado por un plantel de guardia de abogados, además de estudiantes y profesionales especializados en la interacción con adolescentes.

En esta línea de promoción de derechos se encuadra también la puesta en marcha de Parlamentos Barriales destinados a niños y adolescentes para la discusión de temas que tengan que ver con los problemas de la comunidad. En coordinación con la Secretaría de Educación, en 1998 se realizaron talleres en distintos barrios de la ciudad y sus conclusiones se expusieron en el Cabildo.

Siguiendo con el área de niñez, se destaca en esos años la conformación de un circuito de atención a chicos de la calle articulando acciones de veinticinco pequeños hogares con las del Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes (CAINA), que brinda comida y atención médica básica, con la creación del primer hogar integral para menores abandonados y de un servicio de búsqueda de hermanos. Es aquí donde se atiende a los chicos de la calle ofreciéndoles comida, un lugar para bañarse, y asistencia médica en los hospitales públicos y centros de salud. El Centro también realiza talleres de cerámica, periodismo (se edita una revista hecha por los mismos chicos), fotografía, etcétera. Su política es la no institucionalización de los niños: de ahí que el objetivo fundamental sea procurar la reinserción de los chicos a sus hogares o, para aquellos que por distintas razones no pueden o no quieren reintegrarse a sus familias de origen, su ubicación en pequeños hogares en los que conviven con otra familia: “Se trata de buscar referentes afectivos o familiares. En otros casos, son derivados a pequeños hogares o comunidades terapéuticas o se busca una salida laboral” (extraído de “Más de 400 chicas viven en las calles”, *Clarín*, sección Información General, 19 de marzo de 1998: 42).

La línea de trabajo adoptada por la Dirección General del Menor y la Familia, que encuentra en la Convención de los Derechos del Niño su sustento teórico, iba en consonancia con lo que en ese momento se aprobaba desde la Legislatura porteña. En efecto, en diciembre de 1998 se aprueban la Ley de Protección a la Infancia y Adolescencia, basada en los principios de la Convención, y el Proyecto de Casas Abiertas para Adolescentes en Riesgo.

Con la adopción del paradigma de la protección integral se considera al niño/a como objeto y sujeto de derecho: no procura sólo atender sus necesidades sino también respetar sus derechos, tal como lo establece la Convención. Las políticas públicas que de ahí surgen tienden a integrar al niño/a a sus instituciones *naturales*, a su familia, a la escuela. Esta estrategia se contrapone a aquella que tiende a separar a los niños de sus familias por razones de pobreza, quedando a disposición de jueces que pueden determinar su inclusión en instituciones por todo el tiempo que dure su infancia.

Vale la pena destacar que el Gobierno de la Ciudad se diferencia en este punto de la política llevada a cabo por el gobierno nacional. En efecto, el Consejo Nacional del Menor y la Familia, órgano rector de la política de infancia, mantuvo prácticas que tienden a la institu-

cionalización del niño/a, que contrarían lo que señala la Convención de los Derechos del Niño. Así lo cuenta en una de las entrevistas realizadas la directora General del Menor y la Familia: “[...] los programas del Consejo Nacional del Menor y la Familia que, en general, son programas que han tendido a que el chico entre en una etapa de institucionalización. Y ello no significa que se los coloque en una institución sino que se los envíe a programas como las de amas externas o familias sustitutas [...] Se elige a un tercero para que cumpla la acción que tiene que desarrollar la familia. Son programas como los de ama externa, que lo tiene desde que es chiquito, los de familia sustituta (a las que se le paga un subsidio para mantener al chico), el instituto, el pequeño Hogar, etc. En realidad el programa más fuerte de la infancia tiene que ser un programa de ayuda a la familia de origen. Cuando nosotros llegamos al Gobierno de la Ciudad, poco se podía hacer por un chico que estaba en una situación traumática para el que la única salida era la judicialización y la institucionalización. En este momento creo que podemos hacer muchas más cosas, y creo que hay que prepararse para tener programas que estén dedicados a la familia, a la no judicialización y a la no institucionalización” (extraído de la entrevista con la directora General del Menor y la Familia).

Así, en las acciones destinadas a la atención de los niños no sólo se incorporaron nuevos programas sino que también se cambió la orientación de la política. Estos cambios, específicamente en relación con los jardines maternos, se pueden apreciar en el relato de la coordinadora de Programas de Infancia que transcribimos: “[...] Los jardines maternos más antiguos empezaron en 1973 con el gobierno peronista, con la idea de prestarle alguna ayuda a la mamá que trabaja. En épocas de gobiernos militares, contrariamente a sus políticas generales de no tener en cuenta lo social, le dieron algún empuje con la idea de mostrar esto como bandera, tapando otras situaciones que se daban, entonces dejaron instalados algunos jardines maternos. Estos jardines maternos eran totalmente distintos a los de hoy, era tener los chicos al resguardo (eran guarderías). El perfil del personal que se tomaba era gente que quisiera ocuparse de los chicos, sin ser profesionales. Lo que se pretendía era que los chicos estuvieran comidos y limpios y nada más. Con la llegada de la democracia se comenzó a trabajar con otra concepción que incorpora la educación, la salud y lo social. Así, en 1984, la idea era transformar estas guarderías (que eran en realidad depósitos de chicos) en jardines maternos. Y para eso se incluyeron distintas modalidades de trabajo, tomando en cuen-

ta lo asistencial que hacía falta y lo educativo también, y allí se empezó a elaborar distintas estrategias de funcionamiento con el personal que estaba e incorporando profesionales: asistentes, psicólogos y médicos. La idea era ir modificando el perfil de estos servicios para que tuvieran características propias, que hubiera jardines más volcados a la atención de la primera infancia y los Centros de Atención Familiar (CAF) con más referencia al trabajo comunitario. Luego, con el cambio de gobierno en 1989, se paró todo. Los jardines que habían empezado a instrumentar algún tipo de cosas distintas, más novedosas, en relación con actividades de integración del juego, del aprendizaje, dejaron de tener proyectos de trabajo, se dejaron de lado las instalaciones, ya no había presupuesto, ya no había nada... fueron años donde no se le dedicó el menor esfuerzo a esta tarea. En esos años el criterio era que cada institución iba haciendo lo que podía.

En la medida en que cada institución buscaba sus propios recursos, iba armando estrategias de supervivencia y de crecimiento. Entonces las instituciones fueron funcionando en forma bastante autónoma, algunas mejor que otras. Dependía de la fuerza que ponía el personal de cada institución para que esto siguiera adelante: desde los trabajos profesionales con los chicos hasta el arreglo del techo, del baño, de la cocina. Ahora, cuando llegamos nosotros, la idea fue revertir este proceso, en principio presupuestariamente: se destinó plata, por ejemplo, para comprar artículos de limpieza, cosa que en los últimos cinco años no había plata para artículos de limpieza. Todas las reuniones de Directoras de Jardines con la Dirección General era un lamento por no tener lavandina, jabón en polvo.

El primer presupuesto de esta gestión se destinó al mejoramiento de estructura edilicia, el mejoramiento de insumos mínimos. Hoy se trabaja con jardines maternos y centros de día. Los primeros consisten en la concurrencia de los nenes a la institución, y los segundos se desarrollan en villas donde una mamá, a la que se le paga, atiende a ocho nenes de la comunidad con un seguimiento, un asesoramiento y una formación. Es decir, que la diferencia entre el jardín y el centro de día tiene que ver con la ubicación geográfica y las necesidades de la población. En una zona de villas es difícil establecer un jardín maternal, es más fácil acceder a la casa cercana donde la mamá cuida a los chicos y que sirva de contención afectiva. Una vez que los chicos cumplieron dos años pasan al jardín maternal más cercano. En los CAF los profesionales, médicos, psicólogos, asistentes familiares, brindan ayuda no sólo a los chicos sino también a la familia. Se ayuda a los

chicos para mejorar su rendimiento escolar pero también se implementan acciones tendientes a solucionar conflictos en relación con la familia y se hacen las derivaciones necesarias. Se trabajan las distintas problemáticas que presentan: problemas psicológicos, sociales o, inclusive, laborales. Hay veces que hay problemas jurídicos, entonces se conecta a la persona con lo que hace falta [...]” (extraído de la entrevista con la Coordinadora de Programas de la Infancia de los Jardines Maternales).

Pero la tarea de la Dirección del Menor y la Familia, como su nombre lo indica, no queda limitada a la atención de los más chicos. Hay un Servicio Social destinado al Adulto y a la Familia que se ocupa de personas y/o grupos familiares que provienen de hogares con necesidades básicas insatisfechas que requieran intervención profesional en vivienda, alojamiento, alimentos, medicamentos, prótesis, órtesis, tratamiento para discapacitados, documentación personal o tramitaciones de partidas de nacimiento, matrimonio, etcétera. Su objetivo es brindar asistencia psicológica, social y asistencial.

La Dirección General del Menor y la Familia atiende también situaciones de emergencia. Este programa, que se inicia en 1985, se denomina Atención en caso de Emergencia Individual o Familiar. Sus destinatarios son personas o grupos familiares que se encuentren en situación de desempleo, carentes de vivienda por desalojo, despido, incendio, etc., o enfermos. El programa proporciona alimentos por un término no mayor de quince días y el pago de un hotel por un período similar cuando no pueden ser internados en los hogares de la Subsecretaría. También compra medicamentos a aquellos que no estén en condiciones de afrontar este gasto. La entrega de medicamentos se hace junto con el Programa de Emergencia Habitacional.

Nuestras Familias es un programa destinado a brindar ayuda material a familias de bajos recursos en situación de vulnerabilidad. Si bien la ordenanza de creación del programa es de 1989, recién se comienza a implementar en 1998. La ayuda se concreta a través de subsidios económicos para solucionar los problemas relacionados con la vivienda, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, el sostenimiento de escolaridad, la tramitación de documentación y las resoluciones personales de problemas de salud. Como contrapartida de la entrega del subsidio, algún miembro de la familia presta servicio solidario en alguno de los programas de promoción social.

“Nuestra Familia es un programa que tiene por finalidad dar un subsidio a personas que lo necesiten con el fin de promover algún elemento en el núcleo familiar; es una promoción social para las familias. El monto, que no es alto, les permite a aquellas familias que estén con dificultades económicas dar un salto, comprar algún elemento para poder trabajar. Permite también ayudar a aquella gente que está intentando comenzar algún microemprendimiento, o a los que no tienen vivienda. Este programa que está dirigido a los más excluidos sería más que excelente si las condiciones laborales fueran mejores porque entonces a aquellas personas que están en situación muy desventajosa se las puede capacitar, darles elementos de trabajo. Y así con este empujoncito podrían participar en el mercado de trabajo. Hoy es más difícil” (extraído de la entrevista realizada a la Coordinadora de los Programas de Infancia de los Jardines Maternales).

La Dirección del Menor y la Familia trabaja con organizaciones de la Sociedad Civil tanto en la problemática familiar como en los jardines maternales. La relación es fundamentalmente con las organizaciones barriales. Vale la pena destacar que no se hace ninguna selección previa de estas organizaciones midiendo sus capacidades o calificaciones.

A aquellas mujeres que habiendo hecho trabajo voluntario pretenden trabajar para la comunidad, se les brinda capacitación. Es el caso de las madres que participan del Programa de Meriendas: “En el Programa de Meriendas en las villas las mamás arman las meriendas, reparten todos los alimentos familia por familia, hacen el censo de cuántos chicos hay, cuántos chicos van a la escuela, cuántos chicos no van a la escuela, cuántas embarazadas, cuántos hijos... Son sociólogas espectaculares, armaron unas planillas impresionantes. Trabajamos juntos el tema de la documentación, la vacunación, vacaciones, salidas de los chicos, digamos cultura, recreación, etc., etc. Son pequeñas cosas que nosotros les vamos armando desde acá a partir de sus propias propuestas. Y después las alentamos para que presenten proyectos en servicios comunitarios en el Ministerio de Trabajo, les enseñamos a armar los proyectos y así ellas se fueron presentando como cooperativas para dar servicios comunitarios. Eso es fortalecimiento institucional” (extraído de la entrevista realizada a la directora general del Menor y la Familia).

La propuesta de capacitación no sólo se plantea para este programa. También sucede en otros programas como por ejemplo en los Centros de Atención Familiar (CAF), en donde además de dar ayuda alimentaria se brinda capacitación. De esta manera las madres cuidadoras han logrado incorporarse como trabajadoras en los comedores de escuela.

Otro programa destinado a grupos vulnerables es el de Sin Techo, para las personas mayores de ambos sexos que pernoctan en la vía pública. Cuando el gobierno de De la Rúa se hace cargo de la administración de la Ciudad, ya existía un hogar destinado a este fin. La nueva gestión amplió el programa poniendo a su disposición nuevos centros de atención. La historia de cómo se fue armando este programa y cómo se estableció una metodología de trabajo tendiente a revertir el proceso de desafiliación de estas personas fue relatada por la directora del Menor y de la Familia en una de las entrevistas realizadas. Si bien el relato que transcribimos seguidamente es extenso, nos interesó respetarlo en su integridad porque muestra cómo se fue dando el cambio en la orientación de la política, el camino que se recorrió para elaborar un abordaje innovador de una problemática tan compleja como es la de las personas sin techo, cuyo número aumenta dramáticamente todos los días.

“De la Rúa apenas se hizo cargo del gobierno nos reunió y dijo: ‘quiero que se haga algo con esta gente, no se está haciendo nada con esta gente’. Entonces empezamos a averiguar, a estudiar, buscamos bibliografía, pedimos información a todos los Programas Sin Techo para deambulantes que había aquí, en España, en Estados Unidos, en México y nos pusimos a leer. Hice cursos en Madrid y cuando vinimos nos sentamos, armamos un equipo con el subsecretario y con otra gente que trabajaba con deambulantes hasta ese entonces... Lo único que había acá era el hogar Félix Lora que atendía a indigentes desde hacía cincuenta años, con un equipo profesional mínimo, un jefe que no era profesional, el hogar estaba destruido, los linyeras que comían en las latas de dulce de batata cortadas por la mitad, y tomaban agua con botellas de agua mineral cortadas por la mitad. Se le daba de comer a la gente a través de la ventana... Era una cosa horrorosa. Nos pusimos a trabajar, empecé a buscar dentro del plantel profesional de la casa a quién le interesaba el tema. Encontré a un psicólogo y le propuse trabajar en el

tema, aceptó y nos pusimos a trabajar el Programa Sin Techo, a diseñarlo. Tuvimos un montón de reuniones, hablamos con la gente de CIPAN, que es la organización no gubernamental ecuménica que se encarga del trabajo con los deambulantes. Hablamos con el Ejército de Salvación, vimos cuál era su experiencia, qué había, qué faltaba, cómo tenía que ser el tema del equipo móvil y bueno... Nos pusimos a plantearlo y lo teníamos bastante armado cuando una noche murió de frío un muchacho en la plaza Lavalle. Y el secretario, que en eso era muy expeditivo, dijo 'ya tenemos que salir', y al otro día salimos. En abril se había hecho el primer conteo de toda la gente que dormía en la calle, así que teníamos más o menos... 1.087 personas. El programa empezó el 22 de mayo, ya conociendo nosotros dónde estaba la gente, por qué se acercaban a algunos lugares y no a otros... Y bueno, empezamos a armar un discurso de cómo íbamos a atender a la gente sin techo. Nos pusimos de acuerdo en que teníamos que trabajar con el deseo de la gente, no teníamos que ejercer ninguna coerción, teníamos que lograr una participación voluntaria. Logramos que se contrataran a quince profesionales para el programa y rescatamos profesionales de la casa a los que les interesaba la tarea. Armamos el primer dormitorio en cinco horas, el 1º de junio, y así, a la semana siguiente nos dimos cuenta de que así como estábamos, necesitábamos generar un lugar para crónicos, el primer lugar donde mandar a la gente cuando recién llega de la calle. Después había que pensar en una instancia distinta, empezar a armar procesos de reinserción diferenciados. Hoy, el programa tiene tres instancias. Cuando llega de la calle lo primero que le ofrecemos es lo más práctico, que tenga un lugar donde dormir, que tenga comida caliente, que tenga un baño, y empezamos a trabajar rápidamente en las conductas de hábito básicas, bañarse, comer, limpiarse y cambiarse de ropa. A partir de ahí generamos todo un trabajo para que la persona acceda a los servicios sociales básicos: que vaya al hospital, si tiene adicciones, que vaya a centros de atención de adicciones, si tiene algún problema ligado con alguna enfermedad mental, que pueda ser tratado en algún centro ambulatorio o algún centro de salud mental. Lo primero que le ofrecemos es eso: que empiece a vivir nuevamente [...] Una cuestión que se discutió era cuánto tiempo iba a ser asistido por el programa. Se decidió que en la primera etapa se le podía ofre-

cer a la gente estar dos o tres meses. Esto fue un cambio importante: antes los programas eran de puertas giratorias: entrás y en quince días te vas. Nosotros lo que dijimos es 'si queremos lograr realmente una rehabilitación social, el programa tenía que contemplar un período lo suficientemente largo como para que la persona esté en condiciones de valerse por sí misma. Por eso cuando ya aceptan normas de convivencia, cuando aceptan vivir con otro, empiezan a comer en el plato, van al baño, ya no buscan en los tachos de basura, etc., etc., y están listos para trabajar, tienen los documentos (que también les decimos que deben hacer), pasan al Félix Lora. Ahí se hace el tratamiento psicológico más profundo y se comienza a trabajar con su historia laboral. Hay un equipo que se dedica exclusivamente a trabajar con la persona para recuperar actitudes hacia el trabajo. Además, necesitamos generar actitudes nuevas para que puedan presentarse en una entrevista laboral.

Algunas de las entrevistas laborales las conseguimos nosotros y muchas se buscan en conjunto: se sienta la psicóloga con el señor y buscan en el diario. El tema es que vaya preparado a la entrevista y muchas veces se generan mejores condiciones de trabajo que las que se conseguían antes, por ejemplo: si antes se les permitía dormir en un garaje pero no le pagaban, lo que el equipo profesional plantea es que ese señor que duerme en el garaje puede también cuidarlo, limpiarlo pero para eso necesita un sueldo. Funcionamos como soporte en la estrategia de ver cómo se va generando trabajo, y es increíble, pero muchos lo consiguen. También tenemos cierto éxito en la reinserción familiar: son personas muy solas que han roto la relación familiar hace mucho tiempo, pero hemos encontrado y hemos podido solucionar bastante el tema de la revinculación familiar: aproximadamente el 20% se va por revinculación familiar. Por el programa ya pasaron 2.300 personas. Hay reincidencia: 2.300 personas atendidas, el 23% entraron y salieron tres veces por lo menos. Por ahí la primera vez van, no les gusta y se van; la segunda vez se vuelven a ir y la tercera vez por algo se quedan. En este programa están trabajando alrededor de veinticinco personas. Y tenemos: el equipo móvil, el dormitorio Rawson. Si bien el programa se ocupa de las personas mayores de 18 años, los que están entre los 18 y los 21 años los trabajamos juntamente con el Centro de Atención Integral para Niños

y Adolescentes (CAINA). Por ejemplo, a los chicos que tienen 19 años los atendemos y les damos alojamiento en el Programa Sin Techo, pero los mandamos a hacer actividades al Centro de Día y entre los dos equipos van buscando la estrategia de solución” (extraído de la entrevista realizada a la directora del Menor y de la Familia).

Para las personas mayores se puso en marcha el Programa Proteger, cuyo objetivo es garantizar el ejercicio de los derechos de los adultos mayores que se encuentren en riesgo y/o situación de maltrato en todo el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. El programa de Atención Domiciliaria para la Tercera Edad, que brinda ayuda para su higiene, medicación y arreglo personal y cuidado de la casa, se amplió con la introducción de un nuevo programa que ofrece asesoramiento previsional y pago a domicilio de jubilaciones para quienes presenten problemas de salud. La Dirección realiza también asesoramiento a los centros de jubilados y promueve talleres de recreación

En el caso de los adultos mayores también se implementaron programas de promoción de derechos. Es el caso de Proteger, cuyo objetivo es asistir a mayores cuando se sientan maltratados tanto física como emocionalmente o en riesgo de serlo. El programa está a cargo de un equipo profesional interdisciplinario que atiende la emergencia y hace las derivaciones correspondientes.

Otra de las novedades en el sentido de defender los derechos de los más ancianos es el programa de Asistencia Previsional, Fiscal y de Tramitaciones. Con un conjunto de unidades móviles se brinda una serie de servicios: asesoramiento previsional especializado; pago de haberes a domicilio, prestación que contempla a aquellas personas impedidas de concurrir a los lugares de pago por dificultades físicas; entrega a domicilio de partidas de matrimonio, nacimiento y defunción; facilidades bancarias para el cobro de haberes previsionales; asesoramiento personal por diversos temas, con motivo del avalúo de la ciudad; créditos bancarios a través de un acuerdo con el Banco de la Ciudad para el establecimiento de una línea de créditos personales para mayores.

La Dirección General de la Mujer incorporó algunos programas de salud, como el de Prevención del Cáncer Génito-Mamario y el de Promoción y Asistencia a la Salud Mental de la Mujer. El servicio que presta este programa no es sólo de ayuda psicológica a las mujeres con problemas de salud, sino que también se capacita a

mujeres como multiplicadoras sociales para la prevención de la salud mental.

Se conformó un equipo interdisciplinario itinerante para recorrer distintos establecimientos educativos y/o culturales y barriales con el objeto de organizar charlas y talleres sobre la detección y prevención de la violencia familiar.

Esta dirección creó también un programa destinado a otorgar créditos hipotecarios a mujeres jefas de hogar con hijos a cargo, así como un programa de capacitación denominado Mujeres Entrenadas en Tecnologías Aplicadas (META), con el objetivo de brindar cursos de capacitación laboral en áreas tecnológicas: computación, artes gráficas, publicidad, alimentación, hotelería, marroquinería, diseño de muebles, técnicas constructivas.

Se estableció un servicio para brindar asesoramiento legal, notarial y patrocinio jurídico, y se creó una línea telefónica 0800-mujer para brindar información y asesoramiento telefónico sobre distintas cuestiones relacionadas con la problemática de la mujer. La atención a la mujer víctima de la violencia familiar fue uno de los temas que concitó los mayores esfuerzos de esta Dirección.

Se procuró también la descentralización del área de mujer de manera de canalizar a través de los Centros de Gestión y Participación las demandas del barrio y difundir los servicios que presta la Dirección General de la Mujer. De esta manera se integran redes solidarias de ayuda comunitaria.

Finalmente, dentro de los programas destinados a la mujer, pero dependientes de la Dirección General del Menor y la Familia, se puso en marcha el programa AMIGAS. A diferencia de otras propuestas, si bien se proponían actividades de capacitación, AMIGAS ponía el acento no tanto en las carencias materiales sino en la falta de un entorno social, en las dificultades de las mujeres para relacionarse con su propia familia y con el ambiente laboral. De ahí que les brindaran cursos de capacitación y un espacio para la reflexión de temas de interés para la mujer procurando generar un entorno amigable, de contención, para romper el aislamiento y fomentar la sociabilidad entre las participantes del programa.

Uno de los programas puesto en marcha a comienzos de la gestión de la Unión Cívica Radical es el Programa de Solidaridad y Voluntariado Uno x Otro, cuya propuesta es la de fomentar la educación para la solidaridad y plantear la promoción de la figura del voluntariado como una práctica ciudadana democrática participativa,

rompiendo el paradigma tradicional de la ayuda voluntaria. Para lograrlo se considera necesaria la capacitación del voluntario, la dignificación de los ámbitos de trabajo, la difusión de mecanismos de captación y una fuerte asociación con las organizaciones no gubernamentales, que son las receptoras de voluntarios y en muchos casos trabajan con ellos. En este marco se proponen jornadas de trabajo voluntario en las que se brinda “[...] a todos los ciudadanos la posibilidad de participar en instancias de trabajo voluntario sobre cuestiones que hacen al desarrollo y al bienestar de los abuelos, hijos y nietos de cada barrio: reparar los juegos de una plaza, un centro de jubilados, realizar campañas de donación de órganos, en acciones de reparación de edificios e instalaciones destinadas al equipamiento colectivo del barrio” (Secretaría de Promoción Social, 1998: 22).

A mediados de 1999 se puso en marcha Buenos Aires Presente. Este programa no tiene una población-objeto definida sino que propone dar respuesta inmediata a personas y familias en situación de riesgo. Se trabaja con unidades móviles que recorren la ciudad durante las veinticuatro horas y a las que se puede acceder telefónicamente de manera gratuita. Las personas que recurren a este programa son derivadas a servicios especializados de la Secretaría de Promoción Social.

Pero si bien la orientación que se intentó imprimir a la Secretaría era la de romper con la tendencia asistencialista y clientelista, y así lo demuestran muchas de las acciones emprendidas, lo cierto es que subsistieron muchos programas con esta orientación, como el Programa de Grupos Comunitarios o el de Asistencia Directa a las personas, que creció notablemente en los últimos años. Pero en momentos de alta desocupación, cuando las familias tienen serios problemas de ingresos, cuando aumentan las urgencias sociales y se multiplica la demanda, ¿es posible no hacer programas de ayuda directa por más que ellos sean proclives a un tratamiento clientelista? ¿Cómo satisfacer este reclamo incesante? Por otra parte, son los propios partidos políticos los que no están demasiado convencidos, a la hora de tomar decisiones, de acabar con programas de los cuales pueden obtener provecho electoral.

El caso paradigmático en este sentido es el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios. Fue creado en 1987 con los siguientes objetivos: “brindar apoyo material y técnico a grupos sociales comunitarios sin fines de lucro que desarrollan actividades en respuesta a necesidades de la comunidad de la cual forman parte, evitando una actitud de dependencia por parte de los grupos, así como una actividad paterna-

lista por parte del programa”; “impulsar la gestión participativa y fomentar la ayuda mutua mediante el aporte de apoyo material y asesoramiento técnico, para encausar la solución de problemas semejantes en forma común, y propiciar la generación de modalidades distintas atendiendo a la heterogeneidad de los barrios y de la ciudad”; “ampliar la acción de los servicios sociales sectoriales dependientes de la Subsecretaría de la Gestión de la Acción Social, aprovechando y articulando los recursos comunitarios, para lograr de esta forma, con menor costo institucional, una mayor cobertura de atención, garantizando la calidad de dicha cobertura”⁶.

La intención primera era la de contar con grupos que surgieran de la comunidad para hacer más ágil la ayuda. Pero poco a poco este objetivo se fue perdiendo. Los grupos que se fueron constituyendo respondían, más que a demandas de presuntos beneficiarios, al interés de distintos grupos políticos. Incluso los trabajadores de esta área son designados por los distintos partidos políticos.

Si bien hoy no se cumplen los objetivos para los que fue creado el programa y el mismo está fuertemente cuestionado tanto por funcionarios del Gobierno de la Ciudad como por algunos legisladores, su eliminación no resulta sencilla. Por el contrario, en los últimos años ha seguido creciendo y hoy es el segundo programa más caro de la Secretaría: se reparten 10 millones de dólares por año entre los 200 grupos comunitarios existentes. Hay que tener en cuenta que al principio eran sólo veinte grupos comunitarios.

La continuidad del programa y su crecimiento se explican fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, son muchas las personas que asisten a estos comedores comunitarios, demanda que crece día a día como consecuencia de la situación socioeconómica. En segundo lugar, están amparados por distintos partidos políticos y ellos mismos se han convertido en un fuerte grupo de presión: “Emergen como grupos a partir de una aproximación con alguna liderazgo política. Son punteros del barrio que responden a tal o cual diputado. Se arman así estas clientelas espantosas” (extraído de la entrevista con una legisladora de la ciudad).

Muchos legisladores de distintas adscripciones políticas no están dispuestos a terminar con este programa pese a las condiciones en que operan muchos de estos grupos. En efecto, una parte conside-

6 De los fundamentos de la ordenanza de Creación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios, decreto 4.141, de 1987.

nable no tiene instrumentos que avalen su situación legal, como la existencia de estatutos y libros contables, y muchos de ellos carecen de personal idóneo para la tarea que deben desempeñar: por ejemplo, la presencia de nutricionistas en lugares dedicados a brindar comida. Por otra parte, una evaluación realizada sobre la gestión de estos grupos constató que el costo de la ración de comida resulta en muchos casos el doble que la de los comedores escolares, y declaran un número de beneficiarios mayor que el real para obtener más raciones.

Además de orientaciones diferentes, los programas presentan una gran heterogeneidad en cuanto a sus alcances, su importancia (algunos tienen como objetivos la participación en algún taller, mientras que otros intentan cubrir carencias básicas de niños, jóvenes y adultos) y su cobertura.

En la Dirección General de Deportes como en la Dirección General de Juventud sus acciones no están destinadas sólo a los sectores más vulnerables. En el primero de los casos citados la Dirección asesora y presta servicios y elementos a los vecinos que se acercan a practicar deportes: vóley, caminatas, gimnasia aeróbica, etc., como en el caso del Programa Buenos Aires en Zapatillas. Pero también realiza acciones específicas para atender a los niños de menores ingresos. Así, por ejemplo, promueve colonias de verano para los niños más carenciados e incluso para aquellos con alguna discapacidad física en los distintos polideportivos de la ciudad.

La Dirección General de Juventud es sin duda la que presenta menor avance tanto en términos de acciones como de propuestas. Las dificultades para el desarrollo de esta área, para la delimitación de un campo propio, para el diseño de una política, no sólo se dan en el nivel local. En el ámbito nacional, si bien el área de Juventud existe desde el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989), su ubicación en la estructura institucional del Estado y la orientación de sus políticas sufrieron permanentes cambios⁷. Así nos dice la directora del área: "Juventud es un sector, que si bien necesita políticas propias, ha tenido y ha sufrido transformaciones y abandonos tanto a nivel nacional como municipal. En el interior hay algunas provincias que no tienen sector de Juventud. Estamos en cero".

Su preocupación es diseñar una política que dé respuesta a todos los jóvenes, a los 300 mil que hay en la ciudad. Una de las dificultades con las que según ella tropieza es la imagen de los jóvenes

⁷ Véase en este sentido la tesis de maestría presentada por Dalia Szulik (1999).

que hoy presentan los medios de comunicación. Es un joven al que se le atribuyen características negativas, proclive a cometer actos delictivos: “Si vos mirás los diarios, ves juventud siempre ubicada en: golpeadores o golpeados en los boliches, jóvenes vinculados al robo, al fútbol o a la droga o ahora todos los asaltos... están robando todos los chicos jóvenes, es más, son niños, ni siquiera estamos hablando de jóvenes. Eso es un problema también de identificación, miles de jóvenes que trabajan, que se esfuerzan...”

Si bien se puede presuponer que justamente una de las tareas de esta dirección es cambiar esta imagen, hasta ahora se avanzó poco y nada. No se diseñó una estrategia de convocatoria ni se elaboró una agenda de temas que pudiera convocar a estos jóvenes. Las únicas propuestas que aparecen son las de Turismo para Jóvenes y Programas de Orientación Vocacional.

Finalmente, nos interesa detenernos en un servicio que depende directamente de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social. Es el que se denomina Servicios Relacionados con Problemas Habitacionales y Atención de Emergencia o simplemente Emergencia Habitacional. Además de la entrega de materiales para la construcción de viviendas, otra de sus obligaciones es brindar apoyo a las personas que van a ser desalojadas judicialmente. Dependen también de este sector las acciones de emergencia personal: se entregan pasajes para los acompañantes de enfermos o para aquellos que quieren volver a su provincia luego de un desalojo judicial, así como ayuda pecuniaria para la compra de medicamentos. También se hace acción social en las villas y se buscan soluciones habitacionales mediante la conformación de cooperativas o mutuales. Como parte de la emergencia habitacional, el servicio colabora con el Programa Sin Techo procurando albergue temporario para quienes duermen en la vía pública.

Se está trabajando sobre una propuesta en relación con las villas. La propuesta del gobierno implementada a través de la Secretaría de Promoción Social (en el área de Emergencia Habitacional) y la Comisión Municipal de la Vivienda es transformar el ámbito de la villa, convertirla en un barrio. El objetivo buscado no es sólo brindar más *confort* a sus habitantes sino también romper con la idea de que la villa es un lugar cerrado, sin relación con los habitantes de los barrios aledaños. Es decir, impedir el aislamiento social con el consiguiente peligro que entraña, como señalaría Williams J. Wilson, de conformación de *ghettos*.

Así, se construyeron setenta viviendas con la colaboración no sólo de la Comisión Municipal de Vivienda sino también de la

Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Industria, Comercio, Empleo y Trabajo. Para la construcción de las mismas se contó con Planes Trabajar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Nacional. Al decir del responsable de Emergencia Habitacional: “El año pasado beneficiamos a setenta familias que tienen su propia casa, que le ayudamos a construir su propia casa y está claro que es un lujo verlas: no hay ahí casas con techo de chapa, es todo losa, la mayoría tiene tejas, es una hermosura. Setenta familias pasaron de la total pobreza a tener una casa mucho más digna, encima le *robamos* a la villa casi una manzana para plantar árboles, y el día de mañana para hacer un centro de salud, para hacer algo... Ahí sí estamos cumpliendo el objetivo que tenemos, de empezar a mejorar las villas”.

Cuando asume el subsecretario de Gestión, este Servicio de Emergencia Habitacional tenía 400.000 de pesos.

En los años anteriores, según el responsable del programa, no se había ejecutado nada. Al año siguiente, la Legislatura prácticamente duplica este presupuesto porque se le otorgan 750.000 pesos, monto que aparentemente será ampliado en la siguiente discusión presupuestaria de la Legislatura del Gobierno de la Ciudad. El propio responsable del Programa admite que esto fue posible porque los responsables de las villas miseria en las que opera aconsejaron a los distintos jefes de bancadas de la Legislatura porteña dar apoyo al programa.

En definitiva, desde que el Gobierno de la Ciudad adquiere su autonomía se pusieron en marcha nuevos programas y se continuó con la ejecución de otros. Si bien se mantuvieron los programas de corte netamente asistencial basados en criterios clientelistas, los nuevos programas estuvieron inspirados en una concepción de derechos. De todas maneras, diseñar programas que tengan como eje la promoción de los derechos ciudadanos no es lo mismo que elaborar una estrategia de exclusión social. En el caso que estamos analizando, y pese a los objetivos propuestos por la Secretaría de Promoción Social, el interés por la promoción de los derechos no estuvo siempre acompañado por la decisión de planificar acciones destinadas a atender los problemas derivados de la exclusión social.

Hasta aquí analizamos la orientación de los programas. Queda por saber cuál fue el alcance de estos programas, quiénes y cuántos fueron sus beneficiarios, si con la nueva administración se logró aumentar la cobertura. El seguimiento que tuvieron estos programas, cuáles fueron las prácticas de evaluación que se siguieron, es el último de los temas tratados en este capítulo.

LA COBERTURA

La Secretaría de Promoción Social no recoge información acerca de la evolución de la cobertura de todos los programas sino sólo de aquellos dependientes de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social (véase Anexo 1, cuadros 3 al 11). Actualmente se ha incorporado en el Boletín Estadístico de la Ciudad información sobre el número de beneficios que se otorgaron en algunos programas de la Secretaría en estos últimos dos años.

Del análisis de aquellos programas de los que se tiene información de algunos años, se observa que hay un aumento en el número de beneficios. Sin embargo, como no se conoce el número de personas a atender, es decir, la población potencialmente beneficiaria, no se puede medir la cobertura alcanzada.

Hay que señalar también que la información está basada en beneficios otorgados y no en beneficiarios: con esta metodología una misma persona puede ser registrada varias veces por ser beneficiaria de distintas prestaciones. De los datos no se desprende si esta persona vive en el Gran Buenos Aires o tiene domicilio en la ciudad. Por lo tanto, es difícil saber si este aumento es suficiente para atender la demanda de los sectores más carenciados de la ciudad.

Teniendo en cuenta estas salvedades, nos interesa señalar algunas cuestiones que se desprenden de las estadísticas presentadas en los cuadros incorporados al Anexo 1.

Pese a la incorporación de nuevos programas y a los esfuerzos de la nueva administración por mejorar la *performance* de la gestión anterior, la cobertura del conjunto de la Secretaría es baja aunque algunos programas hayan extendido su radio de acción.

En los jardines maternos y Centros de Acción Familiar se observa que mientras los primeros prácticamente mantuvieron el mismo nivel de cobertura, los Centros de Acción Familiar en los que se brinda asistencia integral y nutricional duplicaron su número, y triplicaron la cantidad de inscriptos (medidos día a día) entre 1985 y 1998.

En cuanto a la atención a menores en riesgo, los servicios de asistencia jurídica al menor tuvieron un comportamiento destacable. En efecto, la Defensoría fue uno de los programas que más creció en el ámbito de la Secretaría de Promoción Social: no sólo aumentó el número de personas atendidas, sino que también se lograron instalar nuevos lugares de atención.

En 1990, en la dependencia Recreación y Turismo para el Menor y el Adolescente se observa una caída en el número de personas que fueron beneficiadas con los programas de turismo.

Aumentó el número de chicos de la calle que asisten al Centro de Atención Integral a la Niñez y a la Adolescencia (CAINA).

La atención a las personas sin techo es otro de los rubros que ha tenido un importante crecimiento tanto por el número de personas atendidas como por el aumento en la diversidad de la oferta.

Los beneficiarios del Programa de Asistencia Social Inmediata también aumentaron notablemente.

El Programa Social para Mayores tuvo una trayectoria diversa. Mientras que en los Hogares de Ancianos, tomando el período de 1985 a 1998, disminuyó el número de casos, aumentó la concurrencia a los Hogares de Día, quizá por un incremento de la oferta en este tipo de centros. Lo mismo sucedió con la atención domiciliaria. En esta dependencia se incorporó un programa nuevo: el de Contralor de Geriátricos Privados.

En cuanto a la atención al jubilado y pensionado, cabe destacar que la mayoría de los programas son nuevos. Entre los programas más antiguos hay que resaltar que, al igual que lo que sucede con el turismo infantil, se observa una disminución de personas que participan en programas de turismo.

En el caso de los programas de asistencia comunitaria, hay una notable caída en la entrega de materiales de construcción mientras que sigue aumentando la ayuda a los grupos de apoyo comunitario tanto en el monto de dinero entregado como en la cantidad de personas atendidas.

Aumentó la atención a la salud de los discapacitados y se incorporaron becas de capacitación laboral.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

La gestión de los programas no ha sido suficientemente evaluada. Si bien, como se señaló anteriormente, el primer secretario se propuso el control de calidad de la gestión, que implicaba el seguimiento de los programas en vigencia, lo cierto es que este control no se realizó. Más aún, no forma parte de la preocupación de los directores de las distintas áreas o de los responsables de programas generar un sistema de evaluación para el conjunto de la Secretaría. En aquellos casos en que se realiza esta evaluación, se utilizan criterios propios, que no necesariamente coinciden con los que se reconocen como los procedimientos habituales de evaluación de programas sociales.

En algunos prevalece un criterio populista de evaluación: “La evaluación es cuando vas caminando y te muestran las casas que construyeron con los materiales que les entregamos..., te puedo decir que nosotros entregamos materiales a 1.000 familias y nada más ochenta o noventa familias vendieron los materiales en vez de construir su casa. Es un resultado excelente y es la mejor evaluación” (extraído de la entrevista a un responsable del programa).

En otros casos se reúnen de manera espontánea los responsables de una institución o de un programa para hacer el seguimiento del mismo. Otra estrategia de evaluación es la de hacer encuestas entre los beneficiarios en los lugares donde se presta el servicio.

“Hacemos ‘Encuestas de Excelencia’, es decir, a las personas que han pasado por el servicio, y esto lo hacemos también en los servicios de violencia, porque bueno, no todo lo que hacemos es oro ni es que somos las mejores, también metemos la pata. Entonces, la mejor manera para que podamos prever, reformular y evaluar el impacto de esto es haciendo Encuestas de Excelencia. La misma usuaria dice si le gustó, si no le gustó, si la atendieron mal. Esto se evalúa, en general, en reuniones de equipo, donde decimos ‘tuvimos esta respuesta, tenemos que implementar tal otra’, cada programa permanentemente está trabajando con un equipo de gente” (extraído de una entrevista realizada con una asesora de la Dirección General de la Mujer).

Para la evaluación del Programa de Defensorías se realizan estadísticas mensuales y trimestrales según motivos de consulta (derechos) llevadas a cabo por el área de investigación del programa. Paradójicamente, el único programa en el que se hizo una evaluación externa fue el Programa de Grupos Comunitarios, considerado por todos los entrevistados como el más propenso a la utilización de prácticas clientelistas de todos los que se ejecutan en la Secretaría de Promoción Social.

En definitiva, no hay exigencia de evaluación de parte de los responsables de las distintas áreas ni tampoco por parte de la propia Secretaría, y por lo tanto no hay elaboración de indicadores que permitan la evaluación de los programas. La confección de un padrón de beneficiarios no forma parte de la preocupación de los distintos funcionarios. Los datos que se recogen son fundamentalmente la cantidad de beneficios y los costos del programa.

Pero el indicador que revela con más evidencia el bajo interés por instrumentar una base de datos para registrar las acciones que se llevan a cabo desde la Secretaría es que la información estadística que se recoge está restringida a aquellos programas que dependen de la Subsecretaría de Gestión y Acción Social. Cuando se creó la Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario no se previó que el Departamento de Estadística cubriera los programas dependientes de esta Subsecretaría. El subsecretario de esta área explica este *déficit informático* por la situación que encontraron cuando se hicieron cargo de la administración de la ciudad. En ese momento sólo existían dos computadoras para toda la Secretaría. Así, la información que periódicamente –en algunos casos, todos los días– debían brindar las distintas dependencias, se elaboraba manualmente. Este problema está hoy solucionado. Y se está elaborando un sistema como es el SIEMPRO a nivel nacional para el conjunto de la Secretaría.

CAPÍTULO IO

ACCIONES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD PARA COMBATIR EL DESEMPLEO Y EL DELITO

EL AUMENTO de la tasa de desempleo, así como el crecimiento de la violencia en las calles, se convirtieron en los últimos tiempos en temas de honda preocupación para los porteños. Si bien no es una temática de la que específicamente se ocupe la Secretaría de Promoción Social, nos interesó observar qué política se dio el gobierno local para enfrentar estas cuestiones. Si el aumento de la violencia como síntoma de un proceso de desintegración social está asociado con el incremento de las tasas de desempleo y los niveles de pobreza, lo que corresponde es implementar programas que favorezcan la integración social. Teniendo en cuenta que los jóvenes son los más propensos a practicar este tipo de violencia, habría que trabajar con la familia, con la escuela, en los barrios. Se deberían privilegiar las acciones preventivas que procuren un marco de contención a estos jóvenes por sobre una política basada en la represión o en la disuasión. Se deberían articular acciones entre distintas instancias de gobierno, entre ellas la Secretaría de Promoción Social, para diseñar una estrategia cuyo objetivo sea aumentar la cohesión social.

En lo que se refiere al tema laboral, en 1998 el gobierno decide crear la Secretaría de Industria, Comercio, Trabajo y Empleo, órgano encargado de diseñar y ejecutar acciones para combatir el desempleo.

Vale la pena aclarar que la ciudad recibe algunos programas destinados a los desocupados, como es el caso de los Planes Trabajar, del gobierno nacional.

LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no cuenta con policía propia: en el ámbito local la policía sigue dependiendo del gobierno nacional, y ello sin duda limita el accionar del gobierno porteño. Lo que sí hizo este gobierno fue poner en marcha el Programa de Seguridad Ciudadana que funciona en el ámbito de la Secretaría de Gobierno. Este programa se basa en la creencia de que no basta la acción disuasiva –el aumento de las penas o de acciones netamente represivas cuyo objetivo es atemorizar al eventual delincuente y, de esta manera, disuadirlo de infringir la ley– sino que es mucho más eficiente en la prevención del delito contar con la participación de la ciudadanía. Vale la pena agregar que una experiencia parecida se estaba desarrollando también en la provincia de Buenos Aires.

En 1997 se promulgó el Decreto 1.640, que dispone que “es necesario crear canales de acercamiento de la policía con la comunidad a la que sirve a efectos de construir un binomio sociedad-policía armónico, solidario, respetuoso y confiable”. A partir de este decreto se abren dos abordajes cuyo eje son los Centros de Gestión y Participación del Gobierno de la Ciudad¹.

Los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia están integrados por vecinos residentes, comerciantes, organizaciones no gubernamentales y entidades vecinales o barriales reconocidas, y representantes de las instituciones oficiales de cualquier tipo (escuelas, hospitales, centros asistenciales, etc.) ubicadas en el área de competencia de cada Consejo. Participan también representantes del respectivo Centro de Gestión y Participación, funcionarios y técnicos del Programa de Seguridad Ciudadana, funcionarios del área de Promoción Social y los representantes de las demás áreas del Gobierno de la Ciudad que el Consejo o el Programa de Seguridad Ciudadana considere conveniente.

Las principales funciones de estos Consejos son: estimular en la población actividades tendientes a detectar, denunciar y contrarrestar

¹ Al momento que se hace esta investigación esta propuesta se había puesto en marcha en sólo dos barrios.

correctamente la comisión de delitos, fomentar el desarrollo de actividades preventivas individuales y grupales, contribuir a mejorar el servicio de seguridad que brinden las comisarías de cada zona, desarrollar acciones tendientes al mejoramiento de los vínculos entre los ciudadanos y la policía, contribuir a la creación de espacios seguros o al mejoramiento de los existentes y, especialmente para los grupos de riesgo, contribuir a la reducción del nivel de conflictividad entre los vecinos, confeccionar a partir de diferentes fuentes el mapa del delito del área de su competencia zonal.

Los Auxiliares Vecinales deberán cumplir sus funciones en estrecho contacto con los Centros de Gestión y Participación y con los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia. Entre sus funciones se destacan las siguientes: orientar a víctimas de delitos o accidentes colaborando con las redes de servicios sociales, recibir reclamos de servicios al Gobierno de la Ciudad, colaborar con los Centros de Gestión y Participación en la recolección de reclamos y derivaciones de situaciones conflictivas de esos centros en sus ámbitos de competencia propia, coordinar su actuación con los Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia a los que suministrarán toda información relevante, relevar información de situaciones de infracción existentes, y proporcionar inmediata información al público respecto de la guía de trámites en la ciudad y la guía de recursos de la comunidad.

La Secretaría de Industria, Comercio, Trabajo y Empleo, de reciente creación, tiene dos líneas de acción. La primera es la atención a las pequeñas y medianas empresas (PyME). En este sentido se ha creado un servicio de asistencia técnica que es el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM). Paralelamente al trabajo con las PyME se propone el desarrollo de programas de empleo con un componente de capacitación. Así, han puesto en marcha un programa denominado Nuevos Roles Laborales. Inspirado en uno similar puesto en marcha en Francia, se basa en el supuesto de que en la sociedad hay una demanda insatisfecha de ciertos servicios, como asistentes a familias con personas mayores, agentes de prevención de salud, cuidadores del medio ambiente, agentes de apoyo escolar, etc., y por lo tanto es conveniente tener gente capacitada para desempeñarse en estos roles. Está articulado con la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad y dirigido a jóvenes de 18 a 26 años que tengan estudios secundarios completos, a los que se habilita para ocupar estos roles con una capacitación cuya duración es de treinta horas. La intención

es financiar durante doce meses su desempeño laboral en estos nuevos roles laborales con un sueldo de aproximadamente 200 pesos. Los responsables del programa esperan que transcurrido ese tiempo la demanda potencial se transforme en una demanda efectiva. Con este objetivo, y teniendo en cuenta la falta de recursos del Estado, se espera anudar una fuerte asociación con las organizaciones de la sociedad civil.

Otra de las propuestas, también para jóvenes, es armar una oficina de empleo no solamente para relevar la demanda de personal sino también para brindar capacitación. A aquellos que así lo soliciten se los orienta en el diseño de su currículum, así como en los requerimientos de una entrevista laboral. Se acompaña al joven en toda su trayectoria de búsqueda de empleo y también se lo orienta en los distintos cursos de capacitación que da el Gobierno de la Ciudad.

Finalmente, vale la pena señalar que la Legislatura de la Ciudad votó la creación de un Observatorio de Empleo. El Observatorio es el encargado de elaborar un sistema de información sobre la situación ocupacional de la ciudad. De esta manera se podrá contar con información específica que permita elaborar programas para atender la situación de los sectores más vulnerables con políticas adecuadas.

CAPÍTULO II

EL DISCURSO DE LOS FUNCIONARIOS

ANTE LA VARIEDAD de programas cabe preguntarse cuáles fueron los criterios utilizados para mantener algunos programas y/o poner en marcha otros. ¿Se tuvieron en cuenta las nuevas problemáticas sociales para poner en marcha o para mantener programas sociales? ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para la toma de decisiones? Para contestar estas y otras preguntas recurrimos a las entrevistas realizadas con los funcionarios –subsecretarios y directores generales– de la Secretaría de Promoción Social.

Todos los entrevistados coincidieron en que el estado de abandono en que se encontraba la Secretaría al momento de asumir la actual administración constituyó un fuerte condicionante para la nueva gestión¹. Por una parte, señalan la baja inversión en programas sociales con el consiguiente perjuicio para los beneficiarios de estos. No se critica a la gestión justicialista por una mala utilización de los

1 Dado que este capítulo versa sobre el discurso de los funcionarios, se debe considerar que muchas de las opiniones vertidas por ellos no necesariamente se compadecen con lo que realmente sucedió. Cuando se realizó la investigación no fue posible comprobar si realmente, tal como dijeron varios de nuestros entrevistados, faltaban elementos esenciales para el buen funcionamiento de alguna institución en los años de la gestión anterior, o si simplemente se trata de criticar la política llevada a cabo por esa administración.

recursos existentes, sino directamente por la supresión de partidas presupuestarias, que llevó a varias direcciones y programas a un estado de parálisis. Uno de los puntos críticos del balance inicial son las carencias de infraestructura: problemas edilicios, servicios deteriorados, falta de sistemas informáticos y personal insuficiente son algunos de los problemas más mencionados: “Había una enorme desinversión en el área. No había fax en todas las casas para un área que maneja aproximadamente 140 bocas en toda la Capital, que tiene más de 3.000 empleados. Debíamos tener sólo tres fax, una sola fotocopiadora de hacía diez años que casi nunca funcionaba, y no creo exagerar, pero apenas cuatro o cinco computadoras” (entrevista con el subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario).

El bajo presupuesto, la desinversión en los servicios sociales, trajo como consecuencia la caída en la demanda. La gente dejó de petitionar, de concurrir a la Secretaría, ya que sabía que no iba a lograr nada. El cambio en la política de la Secretaría provocó lógicamente un aumento de los reclamos, sobre todo en aquellas áreas que prestan ayuda directa a las personas, como es el caso de la entrega gratuita de medicamentos o de pasajes para los que necesiten volver a sus provincias: “[...] nos contaba la misma gente de la Secretaría: hace tres años atrás acá nunca ibas a ver la cantidad de gente que hoy ves. Hoy por día estamos atendiendo alrededor de cuarenta y cinco familias con necesidades insatisfechas y tendríamos que atender por día diez, doce o quince casos. Hace tres años no se veía eso, ¿por qué? Por la política del intendente que estaba en ese momento, que no tenía o no entregaba remedios. Entonces la gente sabía que por más que viniera acá no había para remedios, no había para pasajes. Volvimos a implementar todo ese tipo de ayuda” (responsable del Servicio de Emergencia Habitacional).

Por el contrario, describen el período comprendido entre 1984 y 1989 (en que la Intendencia de Buenos Aires estaba en manos de la Unión Cívica Radical) como un ciclo en el que se sentaron ciertas bases para encarar diversos planes sociales, bases incipientes y a veces incompletas, pero que en lugar de ser continuadas y completadas fueron generalmente abandonadas.

Además de la ausencia de decisión política y su prolongación en la falta de presupuesto, y del deterioro de la infraestructura, se encontraron con una enorme desorganización, a la que los entrevistados calificaron de *anarquía administrativa*, o lisa y llanamente de *caos de organización*, y que se expresaba en la superposición de pro-

gramas sociales y la baja calidad de servicio: “Con lo que nos encontramos fue con una superposición de programas, recursos que no llegaban con el impacto necesario, mucha fragmentación en la Secretaría y en el conjunto del Gobierno” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

“Una de las cosas que vi cuando llegué fue la falta de información sobre la población beneficiaria actual o potencial de nuestros programas. Recibía información de los que estaba atendiendo y me parecía un espanto cómo llegaba esa información, cómo se procesaba y aún cómo se recogía, sin ningún tipo de posibilidad de que esa sirviera para la toma de decisiones o para la corrección nuestra” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

Este desorden administrativo, una de cuyas consecuencias era la falta de control sobre las acciones realizadas, favorecía, de acuerdo con los dichos de los actuales funcionarios, el clientelismo político.

“Creo que hubo seis años de deconstrucción, toda la gestión del peronismo fue ausencia total del Estado en la ciudad, y sobre todo en lo que fue políticas sociales o prestaciones sociales, cualquiera de las dos cosas. La legislación que tenemos vigente en este momento es la legislación que habíamos generado hasta el 89. O sea, la mayoría de los programas que tienen ordenanzas, decretos, que tienen reglamentos, etc., por los cuales podés ejecutar políticas. Cuando llegamos acá nos encontramos con las ordenanzas que nosotros dejamos con el anterior gobierno radical. Hubo seis años de ausencia total de reglamentación y creo que ellos se dedicaron a una política de atender a grupos muy armados que tenían relación con algún tipo de clientelismo. Tuvieron relación con los grupos de las villas, con los grupos comunitarios, pero los programas eran muy cerraditos, muy chiquititos” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

En este escenario, el discurso de los nuevos funcionarios se estructura ante todo como un discurso del orden del *hacer*. Se *hace* y se reflexiona al mismo tiempo en que se *hace*. En ese sentido, el principal mérito consistió en *comenzar a hacer cosas*, teniendo en cuenta el estado de inactividad de la gestión anterior. El hecho mismo de hacer, de poner en marcha programas, iniciativas, acciones concretas, es valorado ya de manera positiva, independientemente de si el resultado final presenta algunas falencias o si en el camino se encuentran trabas o des-

ajustes. La voluntad de hacer es entonces el principal activo de la administración radical: “Creo que hemos definido cuáles son las prioridades y creo que hemos avanzado en tener los programas que necesitamos para darle respuesta a la gente. [...] creo que ha habido una importante voluntad de cambiar las cosas y tener un Gobierno de la Ciudad que funcione. Creo que en general funciona, sobre todo en comparación con la gestión del peronismo” (directora general del Menor y Familia).

¿Hacer para qué? ¿Cuáles eran los objetivos que se perseguían? Si atendemos al discurso, el planteo, y en eso hubo amplio consenso entre los distintos entrevistados, tenía como eje luchar por la inclusión social, por una búsqueda de una mayor equidad: “Había una propuesta en ese momento, que tenía que ver con el discurso de la cuestión asistencial y clientelar: cómo pensar en hacer una política que sin dejar de hacer asistencia, tenga servicios de mayor calidad, y pueda transformarse en un aparato de desarrollo y pueda resolver el problema de la equidad” (coordinador del Programa de Solidaridad y Voluntariado Uno x Otro).

“Lo que nosotros hemos tratado de insistir es el tema central de la promoción de la organización social, insistir en el tema de los derechos humanos” (directora general de Políticas Sociales).

“Programas, acciones, eventos, tenían que ver con una propuesta de promoción y difusión de derechos, con esta idea del gobierno de la ciudadanía plena; el tema de reconocer dentro de la batería de programas, íbamos a tener una cantidad de ellos para asistencia directa, como respuesta al que tiene necesidad hoy; programas que tienen que ver con la inclusión social; que abrieran espacios solidarios y participativos. En los dos primeros años creo que estos cinco ejes fueron algo así como la guía del camino que íbamos a transitar” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

Esta última cita resume de manera clara la orientación de la nueva gestión. Equidad –inclusión, integración, participación– y contenidos políticos progresistas –ciudadanía y derechos. ¿Se cumplieron esos principios? ¿Se planificaron acciones como para poder llegar a estos objetivos?

Llevados por el discurso del hacer, no se planificó, no se elaboraron diagnósticos previos. El diagnóstico inicial fue formulado ante todo con criterios extraídos de lo que llamamos discurso del *hacer*. Es

decir, que fue confeccionado en el *día a día*, tal como iban surgiendo los problemas. Los entrevistados relatan no haber utilizado datos estadísticos, ni haber recurrido a metodología especializada, ni haber buscado ayuda en asesorías externas: primaron la *intuición política* y la capacidad de acción en el momento.

“No teníamos datos ni estadísticas. Fue absolutamente un diagnóstico político. Y ése es un déficit que lo tenemos que señalar hasta el día de hoy, con absoluta sinceridad” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

Sin embargo, y aunque haya un reconocimiento explícito de la ausencia de información que permita contar con insumos para elaborar un diagnóstico, como consecuencia lógica de la voluntad de hacer, se valora positivamente la existencia de una mayor cantidad de programas y beneficiarios. Lo que parece funcionar como categoría explicativa es la fórmula según la cual *más es mejor*. Es decir, que el aumento cuantitativo de programas y beneficiarios es tomado como un éxito en sí mismo, antes que cualquier otra valoración cualitativa. Aunque por motivos distintos, al igual que en el caso del gobierno nacional, a nivel local la multiplicación de programas parece ser un objetivo buscado.

Pero sin duda el aumento de las necesidades también incidió en esta valoración de que hacer más es hacer mejor. En efecto, el empeoramiento de las condiciones sociales aumentó la presión sobre la Secretaría, que por otra parte era cada vez más visualizada como un lugar en que se atendían los reclamos.

“El que no reconoce que cada año que pasa estamos peor está un poco loco o vive en otro país... hoy el problema mayor que tenemos es con las villas y las casas tomadas... yo como militante trabajé en casas tomadas, iba a una casa tomada en el 85-86 y el 80% trabajaba, tenía trabajo pero no tenían para irse de ahí, pero tenían su trabajo, la señora limpiaba, el señor hacía changas y era gente de trabajo. Hoy vos vas a una casa tomada y son muchísimos más y a su vez la mayoría no tiene trabajo. En las villas ocurre lo mismo. Esto tiene mucho que ver con la delincuencia y con la droga y con todo... no hay contención, el papá no tiene para darle de comer a la familia, ¿entonces qué ocurre? Viene acá, van a los comedores. Las raciones alimentarias que se reparten crecen año a año. Hoy se reparten, si no me equivoco, 13.500 raciones... Entonces lo que está aumen-

tando es el nivel de pobreza. Pero por otro lado, también hay que reconocer que desde el Gobierno de la Ciudad lo que intentamos es realmente implementar los programas, digamos, no dejarlo ahí y [...]” (responsable del Servicio de Emergencia Habitacional).

Las modalidades de la toma de decisiones conspiraron contra el ordenamiento de los programas, y también contra la posibilidad de diseñar una política consistente con estos objetivos. Es que las decisiones sobre qué hacer, qué tipo de acciones impulsar, son tomadas en su mayoría desde las direcciones generales. Lógicamente, hay sugerencias o incluso propuestas desde la Secretaría. Pero en su gran mayoría éstas provienen del *staff* de cada una de las direcciones. Las reuniones de gabinete, en las cuales participan el secretario con todos los directores, y que se hacen semanalmente, tienen más el sentido de informar sobre lo que se está haciendo que de consulta o decisión sobre las acciones a tomar.

Que el ámbito privilegiado de toma de decisiones sean las direcciones generales, así como la modalidad de trabajo basada casi exclusivamente en intercambio de información de las reuniones de gabinete, atenta contra la posibilidad de realización de acciones coordinadas y consensuadas previamente. Es probable que la decisión de la última secretaria de mudar su despacho fuera del edificio de la Secretaría, a la que hicimos referencia anteriormente, haya reforzado la autonomía de las direcciones. A veces esta decisión no es tomada en consulta con los funcionarios de la Dirección sino que queda en manos exclusivamente del director².

Paradójicamente, la mayor parte de los entrevistados considera que uno de los grandes ejes de la política social es el de la *transversalidad*. Transversalidad que significa articulación de programas y trabajo en equipo para interactuar en temas comunes. Si bien algunos tomaron la decisión de coordinar acciones no sólo con otras Direcciones de la propia Secretaría sino incluso con otras áreas, como la de Seguridad Ciudadana o la de Trabajo, la mayoría de los entrevistados reconoce que este objetivo no se cumplió. La ausencia de reuniones de lo que podría llamarse el Gabinete Social estaría incidiendo negativa-

2 Uno de los entrevistados contó las diferencias entre un director de uno de los centros de atención a los ancianos y el propio director general. El primero opinaba que el responsable del área decidía gastar el dinero en turismo cuando en realidad lo que se necesitaba era cambiar los vidrios para que los *viejos* no se murieran de frío.

mente en la posibilidad de diseñar estrategias articuladas entre las distintas áreas.

Varias son las razones esgrimidas por los entrevistados a la hora de señalar el por qué de la insuficiencia de transversalidad en el trabajo cotidiano. La burocracia es una de ellas.

“Muchos problemas tienen que ver con las estructuras propias del Gobierno. Hay cuestiones burocráticas que son imposibles e insoslayables. El Gobierno de la Ciudad tiene una estructura fija muy difícil de modificar. Muchas veces, por más ejecutiva y operativa que una persona quiera ser, te encontrás con impedimentos, y pasa de escritorio a escritorio y esto no se puede cambiar. Alguna persona una vez me dijo ‘en el Estado lo más importante es hacer bien las cosas y no hacerlas rápido’; me parece que es un poco y un poco. Pero uno de los impedimentos más grandes son estas cuestiones burocráticas que no se pueden superar” (asesor del secretario de Promoción Social).

Para la mayoría de los entrevistados la burocracia es vivida como una *traba* o un *condicionante* para una gestión eficiente. La burocracia es descripta como una *realidad* propia de las estructuras estatales. Esto significa que viene de *mucho antes de 1996*, pero se le adjudica a la actual administración una incapacidad para solucionar o mejorar la situación.

¿A qué llaman burocracia? A aquellos empleados que estaban en la municipalidad, muchos de los cuales ocupan lugares directivos, clave para la gestión de los programas. Es con esta vieja burocracia de la municipalidad, en su mayoría embanderada con el Partido Justicialista, con sus propias reglas y con modos de funcionamiento específico, con la que hay que trabajar y también negociar día a día.

Negociación inevitable dada la decisión del Jefe de Gobierno de no modificar esta situación, de mantener en sus puestos a los que provenían de la administración anterior. La decisión de no enfrentar a gremios poderosos como los que tienen injerencia en la municipalidad respondía básicamente a dos razones. Una de ellas era no dar la sensación de que el nuevo gobierno venía a *arrasar*. La segunda, y quizá más importante, era la aspiración del Jefe de Gobierno a la Presidencia de la Nación. En estas circunstancias priorizó no enfrentarse con los poderosos gremios de la municipalidad.

Esta decisión tomada por el Jefe del Gobierno de la Ciudad no fue evaluada positivamente por aquellos encargados de la gestión de

las políticas, sino que se la consideró un condicionamiento político a la eficiencia de la gestión. En este contexto hubo que tomar decisiones. Y las soluciones que se buscaron fueron distintas en cada una de las direcciones. Algunos llegaron a acuerdos que trascendieron el ámbito municipal para situarse en el campo de lo político.

“Como el director en la Dirección de programas de apoyo a la población de riesgo es un militante peronista, me senté a hablar con él primero como militante, después como directora general [...] Lo que tiene el peronismo como partido, como movimiento es eso, siempre siguen militando y en algunos casos eso puede perjudicar mi trabajo cotidiano [...] Finalmente, nos hicimos bastante compañeros de trabajo en el sentido de que él me apoyó mucho, tuvimos un tiempo de estudiarnos mutuamente, de desconfiarnos durante tres o cuatro meses, y después nos largamos a trabajar bien” (directora general de Asistencia Comunitaria).

Pero en general se buscó lo que se dio en llamar un sistema de *by pass* o de duplicación de posiciones. No se echaba a nadie pero se ubicaba en puestos clave a personas de confianza de los directores. La superposición de lo que podemos llamar capas burocráticas es un tema problemático que toca intereses divergentes (sindicatos, la imagen ante la opinión pública, acuerdos políticos, etc.) y que condiciona el funcionamiento diario de la administración.

“Cuando asumimos había como una actitud de, como se decía en esos días, no dar una sensación de ‘arrasar con el botín’. Que la administración pública sea considerada un botín de guerra: entonces sacábamos a todos y poníamos a otros, y esos otros eran los nuestros, no es que fueran los buenos, sino que eran los nuestros. Entonces esa idea también pesó en las decisiones, y otra cuestión que pesó, fue que se designaron funcionarios en lo que se llamaba la Comisión de Enlace con el gremio para, precisamente, ir evaluando la transición [...] Los funcionarios que se designaron no eran funcionarios de ruptura sino más bien de negociación, entonces ése era un mensaje fuerte que se estaba dando, no había margen para hacer borrón y cuenta nueva, salvo casos de corrupción [...] Había un temor al peso de los sindicatos, de los gremios. Finalmente, no creo que haya sido la política adecuada. Pero creo que fue producto de la necesidad de tener un escenario más o menos tranquilo y, además, por

falta de política propia. [...] Donde sentí que había una persona que no me servía y el gremio la defendía, apliqué una técnica que en la administración pública es muy conocida: la del *by pass*. Cuando una estructura está ocupada por alguien que por alguna razón no lo puedo mover, le pongo a alguien al lado con el título de coordinador, etc. y lo neutralizás y trabajás por esa vía” (subsecretario de Gestión de la Acción Social).

Esta cita va más allá de los condicionamientos políticos que se encontraron al comienzo de la gestión: propone la hipótesis de una articulación entre la herencia recibida y las decisiones erróneas de la actual administración. ¿Es posible pensar una administración pública eficiente inmersa en un sistema de *by pass*? ¿Esta superposición no se constituye en una fuente permanente de conflictos que finalmente traba el desarrollo de las acciones?

Pero el problema más importante señalado por muchos de los entrevistados fue la falta de una coordinación política, la falta de una conducción. Una cosa es proponerse actuar contra la exclusión social y otra es armar una estrategia de intervención diseñada en tal sentido. Estrategia que significa trascender las acciones de cada una de las áreas para trabajar de manera coordinada con las distintas áreas de la Secretaría y con otras instancias gubernamentales. Cuando no hay una clara orientación en este sentido, la propuesta de la articulación remite exclusivamente a cuestiones de afinidad personal y de cercanía en los modos de encarar la gestión. Cuanto mayor es la afinidad personal, hay más posibilidad de realizar un trabajo transversal.

Los mismos funcionarios reconocen que la falta de transversalidad genera ineficiencia: el principal problema que causa la falta de articulación entre áreas y programas es la pérdida y el mal uso de recursos, sobre todo económicos, pero también humanos. La falta de transversalidad, es decir, la articulación de programas y trabajo en equipo en temas comunes, es una falencia de la gestión. El fracaso en lograr esta articulación es reconocido por los funcionarios.

“Teníamos reuniones periódicas con los responsables de programas de mi área, pero las abandonamos. Había una gran persistencia en mantener las cosas como individuales y no como transversales [...] lo deseable es que hubiera mucho más, y que fuera una transversalidad programada, prevista como tal y no fruto –no quiero usar la palabra casualidad porque no corresponde– del devenir de la historia o las características de la población a la

que se atiende, porque en definitiva todas esas cosas cuando se parten en sectores, es como querer dividir la acción del hombre en fechas o edades o géneros, o momentos de vida, lo que en realidad no debiera dividirse. Esto lo hablamos bastante con Kohanof y tratamos de encontrar algunas cosas que pudieran definir mejor este dilema que es entre lo horizontal y lo vertical, lo general y lo sectorial, y no hemos encontrado muchas cosas” (subsecretario de Promoción y Desarrollo Comunitario).

El primer fracaso, por lo tanto, es epistemológico. Se trata de una indefinición del propio concepto de transversalidad. ¿Cuáles son los temas que se pueden tratar con una mirada transversal, y cuáles no? Al no quedar claro cuáles son los alcances y los límites del concepto, se hace difícil aplicarlo con éxito.

Sin embargo, muchas veces se articulan acciones. Pero esta articulación responde más a la voluntad de los directores que a una política diseñada en este sentido.

Se cuestiona la forma en que se utilizan los recursos y no la insuficiencia de estos. Sobre la cuestión presupuestaria no aparecen demandas explícitas de mayor presupuesto. Se trataría entonces de la necesidad de utilizar mejor, vía la transversalidad, los recursos existentes. Para la mayoría de los entrevistados el principal problema que causa la falta de articulación entre áreas y programas es la pérdida y el mal uso de recursos, sobre todo económicos, pero también humanos: “Yo creo que la municipalidad tiene muchos recursos, lo que pasa es cómo se articulan. Cada uno tiene un rubro presupuestario, hay que articular eso entre secretarías. Yo no tengo en mi rubro Sonidos de Banda, pero sí Cultura; entonces hay que llamarlos y ver cómo compartimos el gasto y ver cómo lo articulamos con otra cosa. Porque recursos hay” (directora general de Políticas Sociales).

Pese a las escasas propuestas de articulación entre las distintas áreas lo que sí funciona es la derivación de los beneficiarios de un programa a otro que brinda otros servicios. Así, por ejemplo, en el caso de la violencia familiar, las mujeres golpeadas pueden recibir contención y asistencia psicológica de parte de la Dirección General de la Mujer, pero en el caso en que fuera necesario se las deriva. En un ámbito donde predomina el discurso del *hacer*, ¿cómo se procesan los distintos problemas sociales?, ¿cuándo se considera que un problema requiere la atención de una política pública?, ¿cómo surgen los nuevos programas? Algún centro de salud para algún tratamiento más

específico. También los Centros de Gestión y Participación son lugares que sirven para informar y orientar sobre los distintos servicios que brinda el Gobierno de la Ciudad.

La respuesta a ese tipo de pregunta debería remitir a un nivel de conceptualización sobre los límites, a un diagnóstico de la situación social y de las posibilidades de la política social, es decir, a un reconocimiento de lo que falta hacer, y por eso mismo, a una definición clara de cuáles son los grupos sociales a los que debería apuntar, las necesidades que falta atender –es decir, los nuevos problemas que requieren de la atención pública– así como las demandas de distintos actores.

Sin embargo, cuando se plantea la pregunta de cómo se identifican las nuevas demandas, las respuestas obtenidas son parciales, fragmentarias: los entrevistados no parecen haber reflexionado previamente sobre esta cuestión. La reflexión es inducida por la misma situación de entrevista, y por ello las respuestas obtenidas son grandes enunciados generales algo vagos o a la inversa, pequeños ejemplos puntuales carentes de universalidad. Así como observamos una cierta improvisación a la hora de establecer el diagnóstico de la situación (tanto en el momento de la asunción como en la evaluación transcurridos tres años de gestión), también en la identificación de las nuevas demandas se observa una ausencia de sistematicidad y reflexión.

Más allá de lo señalado, es posible encontrar algunos puntos en común. La mayoría de los entrevistados aduce recurrir a *todos* los medios existentes para identificar el surgimiento de nuevos problemas. En general, las decisiones pasan, más que por diagnósticos previos, por el *olfato* de los funcionarios, por sus *conocimientos del tema* o por situaciones que se imponen por su dramatismo. Una vez armado el programa, depende de la habilidad del funcionario para presentar los temas, tejer alianzas y lograr su aprobación.

“No hay una vertiente, hay de todo. Nosotros tenemos un equipo de profesionales y como siempre decimos, ‘somos los mejores’ [...] a veces las ideas vienen de afuera. La de créditos de jefas de hogar fue una propuesta que recibimos de una señora muy participante en los movimientos de mujeres [...] a veces, las ideas vienen de distintos lugares. Un día me llamó un medio, no me acuerdo cuál, para decirme que ellos estaban armando un artículo sobre la forma en que la publicidad reflejaba la imagen de la mujer y que en España había un Programa que encaraba el problema así y asá... y bueno, hicimos el comentario [...] y a

partir de ahí empezamos a trabajar en el tema” (asesora de la Dirección General de la Mujer).

Un punto aparte concierne a la relación con los medios de comunicación. La casi totalidad de los entrevistados ve en los medios a un gran agente de *instalación de temas*. La afirmación de los entrevistados coincide con la evolución de los medios en los últimos años. En efecto, de uno u otro modo, y más allá de la valoración de la calidad de la información, los medios otorgan un lugar cada vez más importante a las cuestiones sociales. En los medios gráficos el crecimiento de las secciones de *información general y sociedad*, y en los noticieros televisivos un interés creciente por la vida cotidiana de la ciudadanía –un interés por lo que podríamos llamar *la sociedad civil*– demuestran el incremento del interés mediático por las cuestiones sociales. De allí que la percepción de los entrevistados no sea errónea.

Sin embargo, una vez reconocido el fenómeno, hay diferencias de opiniones sobre los efectos que generan sobre las políticas sociales. Algunos aceptaron activamente el nuevo lugar de los medios. Para este grupo, los medios son motores que identifican y amplifican nuevos problemas sociales, que pueden llegar hasta inducir la toma de decisión de nuevos programas o distintos rumbos en programas ya existentes. Y sobre todo, los medios inducen a la participación espontánea de la ciudadanía³.

Un segundo grupo de entrevistados tuvo una posición más crítica frente a los medios. Coincide con el primer grupo en el hecho de que los medios instalan temas y la importancia que han alcanzado como formadores de la agenda de discusión. Sin embargo, consideran que los medios buscan obtener impacto, amplificar los problemas sociales. Para estos entrevistados, la problemática social mediatizada funciona de acuerdo con un modelo diferente –y a veces enfrentado– con el modo de hacer efectivamente política social.

Esa diferencia reside en dos aspectos: las temporalidades y las representaciones. La temporalidad de la imagen televisiva es completamente diferente a la temporalidad de la política. Mientras que la primera se apoya en el impacto de la imagen, es decir, en el efecto inmediato de la velocidad, la lógica política se instala en la duración, en la permanencia, en la extensión. Difiere también en las representaciones.

3 “La que viene de muchos años de ser golpeada tiene miedo. Por eso ver en televisión un programa, darse cuenta de que no es la única, puede ayudarla a tomar la decisión de hacer la denuncia” (de la entrevista con la directora general del Área de la Mujer).

Mientras que la lógica televisiva funciona creando grandes colectivos identificatorios (*el delincuente, los extranjeros, etc.*), las representaciones sociales que se establecen desde la política incorporan todo un abanico de matices ausente en los medios. De allí la posición ambivalente de este grupo de entrevistados: por un lado reconocen el lugar central que ocupan los medios como instaladores de temas sociales, y al mismo tiempo cuestionan los efectos de ese fenómeno.

“Tenemos que ver cómo están trabajando los medios, cómo están haciendo la producción de noticias [...] los noticieros se quedan atrasados. Entonces hay una tendencia a desarrollar historias, como noticias por capítulos. Tiene sus efectos positivos [...] pero también en estos días se está mezclando el tema de la violencia, la legalidad, las villas, los ilegales, la pobreza... meten todo junto y como si faltara algo, ahora ponen la casa tomada [...] Todo eso está bañado por una crisis social, esta cosa de ‘llamo a la televisión y desalojo’, es algo novedoso pero distorsiona las cosas” (de la entrevista con el subsecretario de Gestión de la Acción Social).

“Los medios trabajan con un sólo tipo de joven. Es el joven que delinque. Si vos mirás los diarios ves juventud siempre ubicada en golpeadores o golpeados en los boliches, joven vinculado con el robo, fútbol o la droga o con los asaltos” (de la entrevista con la directora general del Menor y de la Familia).

Las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil son fluidas. El Gobierno de la Ciudad trabaja con distintas organizaciones de la sociedad civil: desde aquellas que dependen de la Iglesia Católica, como Caritas, a organismos internacionales como UNICEF; desde organizaciones prestadoras de servicios a organismos de base.

Pero si bien la Secretaría intenta realizar acciones de manera conjunta, no abandona la responsabilidad que le compete en el bienestar del conjunto de los ciudadanos y de los más carenciados en particular, y tampoco delega su papel en el diseño de las políticas sociales.

Vale la pena señalar que no existen criterios de elegibilidad de estas organizaciones. En general se trabaja con las que tienen prestigio o una trayectoria reconocida. Este criterio, sin embargo, no excluye a otros, algunos de los cuales tienen más que ver con razones de orden clientelista.

¿Cuál es el balance que se hace de la gestión? En términos generales los entrevistados caracterizan la situación actual como modera-

damente positiva. En el contexto socioeconómico existente, y teniendo en cuenta la situación encontrada al comienzo de la gestión, se reconocen el poco margen de maniobra y las dificultades para instalar una política social *progresista*. En buena medida, los dos primeros años de gestión son descriptos como *años de aprendizaje* sobre los que se realiza una serie de autocríticas y cuestionamientos.

En ese sentido, el aspecto positivo de la gestión refiere a lo que anteriormente describimos como discurso del *hacer*. El hecho mismo de hacer, de poner en marcha programas, iniciativas, acciones concretas, es valorado de manera positiva, independientemente de si el resultado final presenta algunas falencias o si en el camino se encuentran trabas o desajustes. Por otra parte, se considera que se han establecido prioridades, se han fijado determinadas metas, aunque se reconoce que esto es insuficiente para conformar una política social coherente y sostenida a lo largo de la gestión.

Ese optimismo general, ligado a la voluntad de cambiar, se matiza con el reconocimiento de que aún restan cosas importantes por hacer. De ahí el balance *moderadamente positivo*.

Entre las cosas que restan por hacer se incluye la política hacia el personal. La decisión de mantener en sus puestos a personal de la gestión anterior fue criticada por muchos de los entrevistados. Esta situación obligó a una serie de negociaciones entre los recién llegados a las tareas ejecutivas y los cuadros preexistentes. En algunos casos estas negociaciones fueron exitosas, en otros se aplicó el sistema de *by pass*: se mantuvo a la persona en el cargo pero se colocó a otra, de confianza, como coordinador, supervisor, etc., que lo neutraliza y quien en definitiva es quien se hace cargo de la tarea. Ésta es la razón por la que en algunas de las Direcciones se trabaja casi exclusivamente con esta gente y no con el personal de planta.

A estos problemas se suman las dificultades típicas de una administración excesivamente reglamentarista atada a los expedientes, que impiden una decisión rápida y eficiente de la gestión.

El fracaso en articular el accionar de las distintas direcciones se expresa en la falta de una política social con objetivos precisos. De este modo, pese a los propósitos enunciados de integración social y a la cantidad de acciones que se llevan a cabo, la percepción de los propios funcionarios es que prevaleció la fragmentación y que no existe una clara orientación política. Así como hubo dificultades en la articulación en el interior de la Secretaría o con otras áreas del gobierno local, los funcionarios no se plantean trabajos conjuntos con el

Gobierno Nacional. En la ciudad, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Nacional no ejecutaba ningún programa, y entre 1996 y 1999 no había ninguna relación con instituciones que naturalmente debían trabajar de manera asociada como el Consejo Nacional del Menor y la Familia. Las razones dadas por los funcionarios de la ciudad se referían a que había demasiadas diferencias ideológicas en el tratamiento del área de minoridad como para que pudiera haber un trabajo en común. Teniendo en cuenta estas diferencias, los funcionarios entrevistados tampoco consideraban necesario promover acciones conjuntas.

Los problemas que enfrenta la Secretaría no pueden atribuirse sólo a dificultades o deficiencias de la gestión. La heterogénea y creciente demanda plantea constantemente nuevas cuestiones. En este sentido hay dos problemáticas que aparecen recurrentemente en las entrevistas, cuestiones que escapan al ámbito de la Secretaría. La primera y más acuciante es el desempleo. El desempleo estructural plantea cuestiones de difícil o imposible solución con programas sociales implementados desde la Secretaría de Promoción Social. Se puede ayudar temporariamente a una persona que no tiene trabajo. La segunda cuestión es la dificultad de acceso a una vivienda digna para personas de escasos recursos. No es del ámbito de la Secretaría la construcción de viviendas. Sólo puede atender, también temporariamente, a las personas que quedan sin techo.

LO NO DICHO

En ese balance entre crítico y moderadamente optimista hubo silencios, preguntas sin contestar o respuestas poco satisfactorias. Entre esos no dichos elegimos señalar algunos puntos. Y los puntos que se destacan son aquellos que tienen que ver con la posibilidad de construir programas y/o políticas innovadoras frente a la nueva cuestión social que hoy enfrenta el Gobierno de la Ciudad. Son aquellos que tienen que ver con aspectos técnicos básicos que hacen a la gestión y al diseño de los programas.

La falta de evaluación de los programas no es percibida como una falla por todos los directores sino sólo por aquellos que tienen más experiencia profesional. Vale la pena aclarar que en algunos programas se hace algún tipo de evaluación. Para ello se utilizan instrumentos de evaluación propios del grupo que está trabajando. Pero esa evaluación depende más de iniciativas personales que de procedimientos establecidos.

Tampoco se dice nada acerca de la falta de un banco de datos que abarque al conjunto de los programas que operan en la Secretaría de Promoción Social. En este mismo sentido, si bien hubo algunas críticas acerca de la falta de diagnósticos, no se tomaron medidas al respecto.

Se dice poco y nada sobre la distribución del presupuesto pese a que no es equitativa ni entre las distintas áreas ni entre los programas. La decisión de cómo distribuir el dinero parecería quedar en manos del secretario/a.

No hay tampoco una visión crítica sobre la cantidad de programas en vigencia. Una de las posibles consecuencias de esta filosofía del día a día y/o de la ausencia de una coordinación general y de la autonomía relativa de cada una de las direcciones es la superposición de programas con objetivos similares.

Nadie habló de la necesidad de construir un Registro Único de Beneficiarios que permitiría a la Secretaría saber quién está recibiendo qué cosa.

Pese a la baja calificación del personal dependiente de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad, la capacitación del personal a cargo de los programas no es un tema que preocupe a todos por igual. Como en el caso de la evaluación, sólo aquellos que provienen del campo profesional consideran que debe hacerse algo al respecto⁴.

En cuanto a las críticas que se hicieron al gobierno anterior, vale la pena señalar: que en muchos programas, como se señaló en el Capítulo 8, la cantidad de beneficiarios no ha variado entre esta gestión y las anteriores; que como en la gestión anterior, el actual Gobierno de la Ciudad autónoma tampoco tuvo preocupación por mantener una normativa como la realizada en la administración del período 1984-1989, y muchos de los programas nuevos tampoco tienen la reglamentación correspondiente; que en los años del anterior gobierno se pusieron en marcha una serie de acciones que en muchos casos hoy se continúan. Se critica la baja actividad de la anterior gestión, la falta de insumos necesarios para determinadas actividades, y no se reconoce la incorporación de nuevos programas.

4 "Yo había sobrestimado demasiado lo que el personal de Servicio Social sabía teóricamente sobre el tema ciudadanía, por ejemplo. Entonces organizamos una capacitación interna que duró dos meses. Al cambiar la capacitación interna nos dimos cuenta de que realmente ésta era una instancia muy necesaria porque entonces, después de la capacitación, cada servicio se puso a pensar cómo lo iba a hacer en el terreno de una manera más concreta. Tenían los conceptos teóricos y los conocimientos de dónde estaban asentados" (de la entrevista con la Directora General del Políticas Sociales).

CONCLUSIONES

En el momento de escribir las conclusiones, vale la pena recordar las preguntas que nos planteábamos al comienzo, orientadas por la significación de la autonomía política lograda por la Ciudad de Buenos Aires en el diseño y ejecución de las políticas sociales. Más específicamente, sobre su incidencia en las capacidades para hacer frente a las nuevas problemáticas sociales.

En la trayectoria histórica de la Secretaría de Promoción Social resalta un período por su capacidad para diseñar abordajes innovadores. Fue el momento en que la Argentina recupera la democracia, luego de largos años de dictadura militar, cuando se producen los cambios institucionales y la puesta en marcha de los programas más innovadores de los últimos veinte años de la Secretaría de Promoción Social. Sin embargo, menos de una década más tarde, en 1996, cuando la Ciudad consigue su autonomía, los funcionarios que asumen el Gobierno de la Ciudad encuentran un organismo devastado, con programas de baja cobertura, con muy pocos recursos para hacer frente a los nuevos y crecientes problemas sociales que enfrenta ahora la ciudad.

Es que en ese corto período hubo marchas y contramarchas: se cerraron viejos programas y se incorporaron otros, superponiéndose en algunos casos los nuevos con los otros todavía vigentes. Hubo también algunos cambios en la organización de la Secretaría, pero estos no fueron acompañados por una mejora en sus capacidades institucionales y de gestión. No hubo preocupación por el aumento del presupuesto, por la calificación de su personal, por establecer reglas de juego estables o por la evaluación y mejoramiento de la calidad de sus acciones. En otras palabras, no se consideró que contar con estas capacidades significaría una mejora en el funcionamiento de la Secretaría y que ello redundaría en una mejora en la calidad de las prestaciones y en programas adecuados y sustentables en el tiempo.

El primer gobierno elegido directamente por la ciudadanía porteña, de un signo político distinto al del Partido Justicialista que gobernó la ciudad desde 1989, tampoco consideró las cuestiones institucionales como un problema a resolver en lo inmediato, sino que privilegió el idear nuevos programas, el poner en marcha acciones. Esta decisión puede entenderse por la situación en que se encontraba una parte creciente de la población de la ciudad como consecuencia

del vertiginoso aumento del desempleo, la precarización laboral y la caída de los salarios.

Mejorar el funcionamiento de la Secretaría para de esta manera mejorar la calidad de las prestaciones, diseñar una política que atendiera con eficacia las nuevas demandas estableciendo articulaciones con otros programas y con otras áreas de gobierno que potenciaron a estas acciones y que permitieran reasegurar así la sustentabilidad de las acciones emprendidas, implicaba esfuerzo y tiempo. No fue éste el camino que se eligió. Ante los urgentes y crecientes reclamos que día a día desbordaban a la Secretaría, se optó por enfrentar y atender la emergencia, poniendo en marcha nuevas acciones, sin mejorar la calidad de la organización heredada.

Tomados caso por caso, muchos de los programas eran adecuados para paliar las consecuencias del proceso de exclusión social, que ahora llegaba a Buenos Aires con fuerza desacostumbrada. Nos referimos a programas que, como los destinados a las mujeres jefas de hogar, a los chicos de la calle, a los que perdieron su vivienda, pueden ser considerados como innovadores en la medida en que el diseño elegido resultaba adecuado y novedoso ante situaciones sociales de magnitud e impacto desconocidas.

El Programa Sin Techo es, en este sentido, paradigmático. Si bien fue creado para hacer frente a una emergencia, lo cierto es que no se limitó a brindar una asistencia inmediata sino que se establecieron mecanismos para ayudar a la reinserción social de las personas que estaban viviendo en la calle. Otro ejemplo: en el área de infancia, a diferencia de la orientación prevaleciente en el ámbito nacional, la Ciudad de Buenos Aires comenzó a trabajar en el diseño de una política de protección integral acorde con la Convención de los Derechos del Niño, que incluyó la creación de las defensorías de derechos para los niños/as.

La ejecución de estos programas obedeció más a iniciativas valiosas pero aisladas de determinados funcionarios que a una política planificada. Si bien el gobierno local declaraba su compromiso de trabajar por una sociedad más integrada y equitativa, la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad –tal como sucedió en el gobierno nacional, administrado por un partido de signo político distinto al del nivel local– no supo o no pudo elaborar una política de gobierno acorde con la nueva cuestión social que afectaba a buena parte de la población de la ciudad. Sí logró conferir mayor dinamismo a la gestión, modificar algunos rumbos impuestos por la anterior

administración, y poner en marcha algunos programas más acordes con su propuesta discursiva.

¿Qué ocurrió para que este discurso novedoso, esta orientación basada en la promoción de derechos coherentes con la Constitución local, no lograra plasmarse en acciones que permitieran un desempeño de la Secretaría radicalmente distinto al de la anterior administración?

No fueron razones presupuestarias las que explican la decisión de no cambiar demasiado el rumbo heredado. Al poco tiempo de asumir, el gobierno encabezado por De la Rúa logró mejorar la situación fiscal llegando incluso a alcanzar superávit. Pero la Secretaría de Promoción Social mantuvo el mismo nivel de participación en el presupuesto, que históricamente rondó el 3% del total del gasto. Sólo en el último año analizado la Legislatura votó un pequeño incremento presupuestario, que no logró mejorar la participación relativa de la Secretaría en la estructura de gasto del gobierno: puede sospecharse que esta decisión estuvo más asociada a la cercanía de la elección nacional, en la que el Jefe de Gobierno participaba como candidato a la presidencia, que a una conclusión derivada de un análisis de las condiciones socioeconómicas en que se encontraba una buena parte de la población. Tomar la decisión de no aumentar de manera significativa los recursos y herramientas de la Secretaría de Promoción Social en una situación de crecimiento de la pobreza y de aumento del desempleo está indicando que el Gobierno de la Ciudad no colocó los problemas sociales en un lugar prioritario de su agenda. Está indicando también la baja incidencia de la Secretaría en las decisiones del Gobierno.

Tampoco se pueden aducir razones de naturaleza política o de bloqueo por parte de la oposición. El gobierno no solamente podía exhibir la legitimidad del voto otorgado por los habitantes de Buenos Aires, sino que también contaba con el apoyo de una parte sustancial de la Legislatura porteña. En esos años se forjó la Alianza entre la UCR y el FREPASO –que contaba con mayoría en el Poder Legislativo– para participar en las elecciones nacionales de 1999. De tal manera que el FREPASO no sólo no iba a obstaculizar la gestión del Ejecutivo, sino que garantizaba un amplio margen de apoyo. Incluso desde la Legislatura de la Ciudad se elaboraron propuestas en consonancia con la postura de la Secretaría de Promoción Social de poner en marcha dispositivos para asistir a los más vulnerables. Por otra parte, la nueva Constitución de la Ciudad establece un marco legal de avanzada en lo que significa la promoción de los dere-

chos sociales y la garantía del acceso a servicios al conjunto de los ciudadanos.

La cercanía de las elecciones nacionales sin duda era una ocasión propicia para darle un mayor dinamismo a los programas e impulsar nuevas propuestas. Sin embargo, esta competencia electoral, en la que el Jefe de Gobierno se presentaba como candidato a la presidencia, atentó contra la búsqueda de una estrategia de más largo plazo. Los tiempos de la política –y más aún en épocas de crisis– no van al compás de los tiempos de una administración que necesita renovarse en sus funciones y en sus herramientas de intervención social. La propaganda electoral, para ser eficiente, necesita contar con resultados visibles en lo inmediato. El cambio en el campo de las políticas sociales, para ser eficiente, necesita contar con esfuerzos, tiempos y recursos sostenidos, y los resultados se ven en el mediano y largo plazo.

Lo sucedido en un tema crucial como es la elección de recursos humanos responsables de la gestión es otro ejemplo de esta compleja e intrincada relación entre la política partidaria y las políticas sociales.

La nueva administración se encontró con un plantel envejecido y de baja calificación. En vez de proponerse una renovación del personal, se limitó a incorporar funcionarios de su confianza en los cargos de mayor jerarquía, manteniendo las viejas estructuras y superponiendo en muchos casos funciones. Si bien este comportamiento no resulta una novedad, ya que los anteriores gobiernos habían optado por una estrategia similar, lo cierto es que esta decisión fue contraproducente para una buena gestión de los programas: se aumentó el gasto en personal y se multiplicaron las trabas burocráticas. En este sentido, la Secretaría de Promoción Social no logró diferenciarse de las modalidades organizativas de la administración pública nacional responsable de la formulación y ejecución de políticas y programas sociales, que también se caracteriza por sus dificultades para la articulación, superponiendo programas y duplicando funciones, y en donde “los mecanismos de coordinación interinstitucionales e interjurisdiccionales establecidos han demostrado en la práctica escasa continuidad y eficiencia” (Martínez Nogueira, 1996).

No haber querido innovar en este tema se debió en parte a la decisión de no presentar batallas y evitar enfrentamientos con las distintas corporaciones y grupos que de una manera u otra participan en el gobierno local y que son capaces de dar un duro combate

en defensa de sus reivindicaciones gremiales y/o profesionales, sobre todo ante la inminencia de las elecciones. Pero en segundo lugar, porque se decidió premiar a los militantes del partido incorporándolos a la gestión sin importar demasiado su idoneidad o calificación técnica. Privó la lógica partidaria sobre la racionalidad burocrático-administrativa.

El mecanismo de toma de decisiones acentuó las debilidades institucionales de la Secretaría. Las decisiones acerca de las acciones a realizar quedan casi exclusivamente en manos de los directores de cada área. Muchos de los programas implementados fueron iniciativas de cada una de las direcciones, iniciativas que en su gran mayoría no surgen de estudios previos o de los reclamos de la gente, sino de la intuición o la creencia en lo que se debía hacer. Por otra parte, esta modalidad de gestión, en la cual las Direcciones Generales se convirtieron en una suerte de feudos, dificultó la tarea de articular acciones y programas no sólo entre las distintas áreas del gobierno sino también en la propia Secretaría de Promoción Social.

En el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, haber logrado la autonomía política no significó entonces cambiar viejas prácticas de funcionamiento de la Secretaría, prácticas que se convirtieron en un obstáculo para mejorar no sólo la calidad y la eficiencia de los programas sino también para diseñar una política consistente con el discurso a favor de acortar las brechas sociales y revertir el proceso de exclusión social. La despreocupación de los funcionarios por algunos temas claves para la gestión como la articulación de programas, la capacitación del personal, la elaboración de diagnósticos previos a la puesta en marcha de un programa, la ausencia de un sistema de evaluación y monitoreo o incluso de estadísticas confiables, el establecimiento de normas de procedimiento y controles transparentes que agilicen y no dupliquen la tarea, son indicadores de la poca importancia que los funcionarios otorgaban a estos temas.

En el momento de escribir estas conclusiones la situación social de la ciudad, como la del resto del país, se agrava día a día. En estas circunstancias, la Secretaría de Promoción Social, responsable de la atención de los pobres, ¿repetirá comportamientos institucionales como los aquí descriptos? De ser así, ¿podrá hacer frente a las exigencias de una demanda creciente? ¿Podrá garantizar el tipo y la calidad de asistencia y protección que necesitan los grupos más vulnerables? Las acciones puestas en marcha ¿podrán cubrir al conjunto o, al menos, a una parte considerable de la población afectada?

Si la experiencia que aquí hemos relatado nos enseña algo, es que un organismo con escasos recursos y capacidades, con reglas de juego inciertas, en un momento de agudización de la crisis social, puede tener serias dificultades para sostener programas que brinden prestaciones de calidad y sostenidas en el tiempo. El resultado será la profundización de la brecha social existente entre los que pueden acceder a otros servicios privados supuestamente de mejor calidad, y los beneficiarios de estos programas que no tienen posibilidad de elección. Es decir, que el organismo destinado teóricamente a mejorar las inequidades o fallas del mercado puede no ser una solución para los que menos tienen, sino convertirse en parte del problema.

En definitiva, para poner en marcha una política social no bastan las buenas intenciones o la voluntad política: es necesario contar además con capacidad de planificación y de ejecución para llevarla a la práctica.

REFLEXIONES FINALES

COMO SUCEDE habitualmente en las ciencias sociales, las conclusiones de un trabajo dejan preguntas abiertas: ¿cómo impulsar los cambios institucionales necesarios para gestionar políticas sociales en un momento de crisis como el que hoy enfrenta la Argentina? ¿Son suficientes estos cambios para diseñar políticas sociales adecuadas a las múltiples situaciones de pobreza y vulnerabilidad social? ¿Quiénes son los actores que pueden y/o deben jugar un papel relevante en el diseño y gestión de estas políticas?

Estas preguntas no sólo son aplicables al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, sino que pueden ser extensibles al conjunto de los gobiernos locales: la mayor parte de los casi 2 mil municipios que hoy existen en el país –de los cuales el 80% tiene menos de 10 mil habitantes– presentan las mismas o incluso más profundas debilidades institucionales que el caso aquí descrito. En muchos de ellos, incluso, las áreas destinadas a brindar asistencia a los más necesitados carecen de recursos propios dependiendo de la asignación presupuestaria de los gobiernos locales o provinciales. Sin embargo, muchas de las acciones destinadas a atender a los grupos más vulnerables de la población descansan en estos gobiernos locales como consecuencia del proceso de descentralización que a partir de los ochenta tendió a delegar en el

municipio las decisiones sobre la política social destinada a los sectores más vulnerables. Los gobiernos locales se ven entonces obligados a encarar acciones –muchas veces con participación de la sociedad civil– tendientes a dar protección social y mejorar el nivel de bienestar de su población.

Jordi Borja considera que ése es el ámbito más adecuado para la puesta en marcha de estas políticas dado que los gobiernos locales gozan del *privilegio de la proximidad*. Esta apreciación surge de las indudables ventajas que presentan los gobiernos locales, asociadas a su cercanía con la problemática social. Cercanía que permite establecer relaciones personalizadas y atender demandas heterogéneas, y que brinda el espacio más apropiado para la participación de la ciudadanía.

Pero si las conclusiones del análisis del caso estudiado son extensibles al conjunto de los municipios, la cercanía puede ser una condición conveniente pero no suficiente. Cuando se trata de poner en marcha políticas públicas se debe contar, como ya dijimos, con las capacidades para colocar temas en la agenda pública, con recursos humanos y económicos, con circuitos administrativos ágiles y transparentes, con políticas adecuadas a las nuevas cuestiones sociales.

En el caso particular de las políticas sociales, contar con estas capacidades institucionales adquiere una particular importancia dadas las características de la población a la que están dirigidas. Población que no sólo carece de recursos económicos, sino fundamentalmente de recursos de poder: como fue señalado por distintos autores, la colocación de un tema en la agenda gubernamental está fuertemente asociada con la capacidad de distintos grupos de hacer oír sus reclamos¹. Así, es más probable que sean las demandas de los más poderosos, por su capacidad de presión sobre aquellos que deciden, las que se coloquen en primer lugar en la agenda oficial, quedando relegados o postergados los reclamos de los más pobres. Es que este sector de la población, por su propia condición, no sólo está marginado de la esfera del consumo, del mercado de trabajo –personas desempleadas o que tienen empleos temporarios y precarios– sino que su dispersión territorial dificulta la realización de acciones colectivas.

1 “Podríamos afirmar que todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización” (Subirats, 1992: 55).

No estamos desconociendo, con esta afirmación, la existencia de organizaciones de base que asumen la representación de los sectores más vulnerables. Pero la gran mayoría de estas organizaciones, al no ser auto-sustentables, precisan de los recursos que provienen principalmente del Estado. En consecuencia, ellas mismas son vulnerables.

Si el poder y los recursos que de él provienen están distribuidos asimétricamente entre grupos que representan distintos intereses, sólo el Estado –que tiene la tarea indelegable de representar el bien común, procurando que el desarrollo alcance a todos los ciudadanos– es el que puede asumir la defensa de los intereses de quienes no tienen voz. El hecho de que los programas destinados a asistir a los más necesitados no otorgan a sus beneficiarios derechos sobre las prestaciones que reciben, refuerza nuestro argumento. Un programa alimentario se puede levantar en cualquier momento aduciendo por ejemplo dificultades de orden presupuestario sin que sus beneficiarios tengan el *entitlement* para impedirlo.

Por lo tanto, más que en cualquier otro ámbito de aplicación de una política pública, en el caso de las políticas sociales la responsabilidad acerca de lo que se va a hacer y cómo se va a hacer recae fundamentalmente en el Estado. Si éste es un organismo débil, las políticas sociales que de allí surjan también serán débiles, y sus intervenciones no tendrán la eficacia suficiente como para corregir las asimetrías e inequidades del mercado.

Pero ¿es suficiente contar con un Estado con capacidades institucionales para lograr el propósito de una sociedad más equitativa? ¿No hay que tener en cuenta otros factores, como la orientación de los programas puestos en marcha?

Por su orientación, los programas pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los de corte asistencialista, que, como muchos autores ya lo han demostrado, tienen como única pretensión asistir a las personas para que puedan satisfacer determinadas necesidades básicas sin modificar su lugar en la estructura social, y los orientados a promover la inclusión plena de sus beneficiarios en su condición de ciudadanos, procurando así modificar el mapa social.

En otras palabras, como ya lo demostró Esping Andersen y también la numerosa evidencia empírica existente, las políticas sociales inciden en la estratificación social. Quizás el ejemplo más contundente es el de Estados Unidos. En la década del sesenta, el gobierno de los Estados Unidos puso en marcha una serie de acciones para asistir a los sectores marginales de la población. La llamada Guerra contra la

Pobreza puesta en marcha por el presidente Johnson, que se extendió durante varias décadas, contó con recursos de todo tipo. Sin embargo, veinte años más tarde había aumentado el número de hogares bajo la línea de pobreza. Pero lo que nos interesa destacar es que estas acciones no sirvieron para sacar a las familias de su condición de pobreza: muchas de ellas permanecían aún bajo programa.

Que se elija uno u otro camino depende de las preferencias y del marco valorativo y/o teórico de los responsables de diseñar la política. Este rumbo está marcado desde el momento en que se elabora el diagnóstico. Como se analizó en el Capítulo 2, los problemas son en cierta forma contruidos por los propios decisores de políticas.

Así, por ejemplo, si se define la actual problemática social como un proceso de exclusión social que deja a amplios sectores de población en los márgenes y profundiza la segmentación social, la estrategia es distinta de si se considera que el problema se reduce a los bajos ingresos percibidos por una parte de la población. En este sentido, no es lo mismo poner en marcha programas de asistencia alimentaria a los más carenciados que intervenciones de abordaje múltiple que procuren integrarlos de manera plena a la comunidad en su condición de ciudadanos. Por lo tanto, quiénes son los responsables de definir la problemática, y cuáles son las propuestas que promueven, no es una cuestión banal. No solamente afecta a los beneficiarios de los programas, sino a la sociedad en su conjunto.

Finalmente, y recordando una vez más las enseñanzas de Esping Andersen, hay que reconocer que el legado institucional, la persistencia de hábitos culturales, incide en las orientaciones de las políticas sociales. Sin duda, en el caso argentino las prácticas clientelistas –típicas de estados de tipo paternalista y patrimonialista, como aún existen en algunas provincias argentinas– explican la persistencia de un enfoque asistencialista. La reforma del Estado que se pretende poner en marcha aún no ha tocado las áreas sociales, que naturalmente son proclives a establecer este tipo de relaciones. La relevancia que toma hoy el municipio para la puesta en marcha de estas estrategias conlleva el peligro de intensificar este tipo de prácticas, dada la cercanía con *los clientes*.

A estas dificultades de orden institucional se suman en el caso argentino otras: las restricciones presupuestarias, como consecuencia de una economía en retracción y de las obligaciones derivadas del pago de la deuda externa, constituyen una dificultad enorme para la elaboración de nuevas estrategias sociales. Por una parte, porque se

cuenta con pocos recursos. Por otra, porque las políticas sociales que se aplican son procíclicas, y las posibilidades de revertir esta tendencia chocan con la preferencia de cumplir con el objetivo de reducir el déficit fiscal.

Volvemos a la pregunta inicial: ¿cómo revertir esta situación? Nos estamos preguntando, nada más ni nada menos, sobre cómo producir un cambio en la cultura política y en los comportamientos de las instituciones. ¿Es posible, en esta situación económica tan compleja por la que atraviesa el país, encarar estos cambios? O por el contrario, ¿deberíamos preguntarnos sobre las oportunidades que nos da esta crisis para enfrentar estos cambios? ¿Quiénes son los actores que deberían impulsarlos?

Contar con el acuerdo de los distintos actores sociales que participan en la gestión de las políticas sociales, tanto las organizaciones de la sociedad civil como los partidos políticos y los propios funcionarios del Estado, parecería ser la primera condición. Este acuerdo ya estaría demostrando una voluntad de cambio que debería traducirse en un fortalecimiento de sus capacidades técnicas como para ponerlos en marcha. De esta manera se podrá ir construyendo una autoridad social que permita colocar a la cuestión social como un tema prioritario de la agenda pública, y diseñar abordajes innovadores para las nuevas problemáticas sociales. En otras palabras, el Estado dejará de ser parte del problema al disponer de herramientas idóneas para superar la crisis que hoy enfrenta la sociedad argentina.

Será posible, entonces, contar con diagnósticos confiables, con nuevos diseños institucionales, con indicadores adecuados, planificar y articular acciones en vista a objetivos previamente establecidos, monitorearlas y evaluarlas de manera sistemática. Sin duda que las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir un importante papel no sólo en la gestión de las políticas sociales sino también en su evaluación, contralor y auditoría. Así, y poco a poco, se podrá romper con el clientelismo político, fortalecer las instituciones y diseñar políticas y programas para restañar las fracturas sociales.

ANEXO I

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

PRESUPUESTO Y BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS

EJECUTADOS POR EL GOBIERNO DE

LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Cuadro 1

Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Composición del gasto por finalidad/función
Variación porcentual

Finalidad/función	Variación porcentual de la composición del gasto							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GOBIERNO	20,9	9,0	4,4	-12,8	-2,7	3,2	10,9	16,1
Sector Legislativo	-8,1	24,2	7,0	-5,3	-1,5	-28,2	-40,5	9,0
Sector Judicial	-13,4	36,2	14,5	-10,1	-5,0	0,4	3,3	245,4
Sector Ejecutivo	-0,4	2,6	9,5	14,6	-16,1	-20,4	24,0	14,5
Autoridad de Control Impositivo	2,5	1,4	14,5	-12,7	15,2	140,4	26,9	4,1
Otros	981,4	6,1	-16,0	-86,1	124,5	-95,6	-81,6	-100,0
SERVICIOS SOCIALES	68,1	9,3	-7,1	-16,1	6,7	-1,2	6,2	7,7
Salud	61,1	22,4	3,2	-28,4	4,1	-0,2	5,0	5,6
Promoción Social	72,3	-25,0	-4,8	-14,9	8,7	7,5	-1,4	9,5
Seguridad Social	103,2	-40,2	-100,0	0,0	-12,0	17,3	-100,0	0,0
Educación	68,4	13,0	-2,0	-5,1	8,1	-0,5	3,7	6,6
Cultura	57,0	203,1	-12,4	24,2	-58,1	174,7	5,6	28,9
Vivienda	27,1	-39,1	-0,4	11,7	228,2	-85,2	6,2	62,3
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	143,3	-96,2	4.530,3	-5,4
SERVICIOS ECONÓMICOS	8,7	-14,9	-11,4	75,4	15,9	5,5	-21,8	26,6
Energía	69,4	-51,4	26,2	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	-11,5	-7,6	-15,8	-1,7	-4,9	-58,1	7,4	51,6
Servicios Urbanos	82,1	14,1	-27,2	698,2	28,7	5,7	-18,8	19,1
Otros	-71,1	4.141,0	-15,4	235,2	4,1	656,5	-48,2	35,9
INTERESES	60,4	-67,9	321,2	-2,1	75,9	-9,7	-19,1	33,0
TOTAL DE GASTOS	50,0	4,9	-3,7	-7,3	8,8	0,2	0,7	12,5

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.1

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Gestión de la Acción Social
Presupuesto 1999 (en pesos)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL					
	Programa/Categoría Programática: GESTIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL					
	Subprograma: ASISTENCIA COMUNITARIA					
	Apoyo a grupos comunitarios	Apoyo alimentario a familias	Plan de urgencia grupo en riesgo	Apoyo social al discapacitado	Prevención y participación comunitaria	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	13.397.840	1.969.960	4.418.260	1.359.390	649.660	21.795.110
Gastos en personal	1.304.930	39.960	57.260	517.890	629.660	2.549.700
Personal permanente	990.640	39.960	55.940	447.370	615.200	2.149.110
Personal temporario						
Servicios profesionales, técnicos y operativos	255.000			60.000		315.000
Otros	59.290		1.320	10.520	14.460	85.590
Bienes de consumo	24.690		3.000	27.000	5.000	59.690
Servicios no personales	10.835.720	1.930.000		80.000	12.000	12.857.720
Servicios no personales	1.720			80.000	12.000	93.720
Otros servicios	10.834.000	1.930.000				12.764.000
Servicios de ceremonial						
Servicio de comidas, viandas y refrigerios		1.930.000				1.930.000
Servicios de vigilancia						
Otros no especificados precedentemente	10.834.000					10.834.000
Transferencias	1.218.500		4.358.000	731.500		6.308.000
Bienes de uso	14.000			3.000	3.000	20.000

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Gestión de la Acción Social
Presupuesto 1999 (en pesos)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL							
	Programa/Categoría Programática: GESTIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL							
	Subprograma: ASISTENCIA A LA FAMILIA Y EL MENOR							
	Asistencia en centros de atención a la familia y a la infancia	Actividades recreativas para el menor y el adolescente	Menores en situación de riesgo	Protección de los derechos de los niños/as y adolescentes	Asistencia en casos de emergencia individual o familiar	Asistencia a los sin techo	Obras varias de remodelación	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	9.950.800	926.630	2.350.190	1.058.410	730.990	1.745.320	500.000	17.262.340
Gastos en personal	7.164.800	457.130	994.190	926.410	282.430	607.170		10.432.130
Personal permanente	5.488.030	448.040	659.010	777.610	276.810	434.930		8.084.430
Personal temporario	1.296.770							1.296.770
Servicios profesionales, técnicos y operativos	166.000		321.800	148.800		163.400		800.000
Otros	214.000	9.090	13.380		5.620	8.840		250.930
Bienes de consumo	255.000	29.000	120.500	25.000	5.000	45.500		480.000
Servicios no personales	2.131.000	385.500	713.500	19.000	5.000	292.650		3.546.650
Servicios no personales	331.000	35.500	13.500	19.000	5.000	23.650		427.650
Otros servicios	1.800.000	350.000	700.000			269.000		3.119.000
Servicios de ceremonial								
Servicio de comidas, viandas y refrigerios	1.794.000	350.000	700.000			269.000		3.113.000
Servicios de vigilancia								
Otros no especificados precedentemente	6.000							6.000
Transferencias	350.000		450.000		430.560	750.000		1.980.560
Bienes de uso	50.000	55.000	72.000	88.000	8.000	50.000	500.000	823.000

Cuadro 2.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Gestión de la Acción Social
Presupuesto 1999 (en pesos)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL							
	Programa/Categoría Programática: GESTIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL							
	Subprograma: ASISTENCIA SOCIAL A MAYORES							
	Asistencia integral en hogares	Asistencia en hogares de día	Atención domiciliaria a la tercera edad	Atención a mayores en situación de maltrato	Contralor hogares geriátricos privados	Prestaciones para la tercera edad	Obras varias en hogares de ancianos	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	23.253.250	1.105.640	705.510	109.480	186.150	1.746.000	700.000	27.806.030
Gastos en personal	13.203.410	543.140	271.570	71.680	162.950	700.000		14.952.750
Personal permanente	11.073.030	531.130	265.570	71.680	159.370			12.100.780
Personal temporario	1.860.980							1.860.980
Servicios profesionales, técnicos y operativos						700.000		700.000
Otros	269.400	12.010	6.000		3.580			290.990
Bienes de consumo	449.000	52.500		1.000	600	646.000		1.149.100
Servicios no personales	9.211.840	470.000	4.500	1.800	2.600	400.000		10.090.740
Servicios no personales	2.787.590		4.500	1.800	2.600	400.000		3.196.490
Otros servicios	6.424.250	470.000						6.894.250
Servicios de ceremonial								
Servicio de comidas, viandas y refrigerios	6.424.250	470.000						6.894.250
Servicios de vigilancia								
Otros no especificados precedentemente								
Transferencias			419.440					419.440
Bienes de uso	389.000	40.000	10.000	35.000	20.000		700.000	1.194.000

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Gestión de la Acción Social
Presupuesto 1999 (en pesos)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL			
	Programa/Categoría Programática: GESTIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL			
	Subprograma: ATENCIÓN A LA TERCERA EDAD			TOTAL DEL PROGRAMA
	Atención y orientación al jubilado y pensionado	Promoción de actividades sociales, recreativas y turísticas	Total Subprograma	
TOTAL PROGRAMA	766.560	321.210	1.087.770	67.951.250
Gastos en personal	414.760	138.510	553.270	28.487.850
Personal permanente	126.060	66.130	192.190	22.526.510
Personal temporario				3.157.750
Servicios profesionales, técnicos y operativos	250.000	70.000	320.000	2.135.000
Otros	38.700	2.380	41.080	668.590
Bienes de consumo	22.700	22.700	45.400	1.734.190
Servicios no personales	174.600	160.000	334.600	26.829.710
Servicios no personales	174.600	160.000	334.600	4.052.460
Otros servicios				22.777.250
Servicios de ceremonial				
Servicio de comidas, viandas y refrigerios				11.937.250
Servicios de vigilancia				
Otros no especificados precedentemente				10.840.000
Transferencias	150.000		150.000	8.858.000
Bienes de uso	4.500		4.500	2.041.500

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.1.1

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Gestión de la Acción Social
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría de la Gestión
de la Acción Social)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL					
	Programa/Categoría Programática: GESTIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL					
	Subprograma: ASISTENCIA COMUNITARIA					
	Apoyo a grupos comunitarios	Apoyo alimentario a familias	Plan de urgencia grupos en riesgo	Apoyo social al discapacitado	Prevención y participación comunitaria	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	19,72	2,90	6,50	2,00	0,95	32,07
Gastos en personal	1,92	0,06	0,08	0,76	0,93	3,75
Personal permanente	1,46	0,06	0,08	0,66	0,91	3,16
Personal temporario						
Servicios profesionales, técnicos y operativos	0,38			0,09		0,46
Otros	0,09			0,02	0,02	0,13
Bienes de consumo	0,04			0,04	0,01	0,09
Servicios no personales	15,95	2,84		0,12	0,02	18,92
Servicios no personales				0,12	0,02	0,14
Otros servicios	15,94	2,84				18,78
Servicios de ceremonial						
Servicio de comidas, viandas y refrigerios		2,84				2,84
Servicios de vigilancia						
Otros no especificados precedentemente	15,94					15,94
Transferencias	1,79		6,41	1,08		9,28
Bienes de uso	0,02					0,03

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.1.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Gestión de la Acción Social
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría de la Gestión
de la Acción Social)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL							
	Programa/Categoría Programática: GESTIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL							
	Subprograma: ASISTENCIA A LA FAMILIA Y EL MENOR							
	Asistencia en centros de atención a la familia y a la infancia	Actividades recreativas para el menor y el adolescente	Menores en situación de riesgo	Protección de los derechos de los niños/as y adolescentes	Asistencia en casos de emergencia individual o familiar	Asistencia a los sin techo	Obras varias de remodelación	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	14,64	1,36	3,46	1,56	1,08	2,57	0,74	25,40
Gastos en personal	10,54	0,67	1,46	1,36	0,42	0,89		15,35
Personal permanente	8,08	0,66	0,97	1,14	0,41	0,64		11,90
Personal temporario	1,91							1,91
Servicios profesionales, técnicos y operativos	0,24		0,47	0,22		0,24		1,18
Otros	0,31	0,01	0,02	0,00	0,01	0,01		0,37
Bienes de consumo	0,38	0,04	0,18	0,04	0,01	0,07		0,71
Servicios no personales	3,14	0,57	1,05	0,03	0,01	0,43		5,22
Servicios no personales	0,49	0,05	0,02	0,03	0,01	0,03		0,63
Otros servicios	2,65	0,52	1,03			0,40		4,59
Servicios de ceremonial								
Servicios de comidas, viandas y refrigerios	2,64	0,52	1,03			0,40		4,58
Servicios de vigilancia								
Otros no especificados precedentemente	0,01							0,01
Transferencias	0,52		0,66		0,63	1,10		2,91
Bienes de uso	0,07	0,08	0,11	0,13	0,01	0,07	0,74	1,21

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.1.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Gestión de la Acción Social
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría de la Gestión
de la Acción Social)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL							
	Programa/Categoría Programática: GESTIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL							
	Subprograma: ASISTENCIA A MAYORES							
	Asistencia integral en hogares	Asistencia en hogares de día	Atención domiciliaria a la tercera edad	Atención a mayores en situación de maltrato	Contralor hogares geriátricos privados	Prestaciones para la tercera edad	Obras varias en hogares de ancianos	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	34,22	1,63	1,04	0,16	0,27	2,57	1,03	40,92
Gastos en personal	19,43	0,80	0,40	0,11	0,24	1,03		22,01
Personal permanente	16,30	0,78	0,39	0,11	0,23			17,81
Personal temporario	2,74							2,74
Servicios profesionales, técnicos y operativos						1,03		1,03
Otros	0,40	0,02	0,01		0,01			0,43
Bienes de consumo	0,66	0,08				0,95		1,69
Servicios no personales	13,56	0,69	0,01			0,59		14,85
Servicios no personales	4,10		0,01			0,59		4,70
Otros servicios	9,45	0,69						10,15
Servicios de ceremonial								
Servicio de comidas, viandas y refrigerios	9,45	0,69						10,15
Servicios de vigilancia								
Otros no especificados precedentemente								
Transferencias			0,62					0,62
Bienes de uso	0,57	0,06	0,01	0,05	0,03		1,03	1,76

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.1.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Gestión de la Acción Social
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría de la Gestión
de la Acción Social)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL			
	Programa/Categoría Programática: GESTIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL			
	Subprograma: ATENCIÓN A LA TERCERA EDAD			TOTAL DEL PROGRAMA
	Atención y orientación al jubilado y pensionado	Promoción de actividades sociales, recreativas y turísticas	Total Subprograma	
TOTAL PROGRAMA	1,13	0,47	1,60	100,00
Gastos en personal	0,61	0,20	0,81	41,92
Personal permanente	0,19	0,10	0,28	33,15
Personal temporario				4,65
Servicios profesionales, técnicos y operativos	0,37	0,10	0,47	3,14
Otros	0,06		0,06	0,98
Bienes de consumo	0,03	0,03	0,07	2,55
Servicios no personales	0,26	0,24	0,49	39,48
Servicios no personales	0,26	0,24	0,49	5,96
Otros servicios				33,52
Servicios de ceremonial				
Servicio de comidas, viandas y refrigerios				17,57
Servicios de vigilancia				0,00
Otros no especificados precedentemente				15,95
Transferencias	0,22		0,22	13,04
Bienes de uso	0,01		0,01	3,00

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

¿HAY OPCIONES EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES?

Cuadro 2.2

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (en pesos)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL				
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO				
	Subprograma: POLÍTICAS SOCIALES				
	Conducción y coord. de políticas sociales polivalentes y descentralizadas	Gestión descentralizada de servicios sociales	Relaciones interinstitucionales y centros de documentación	Planificación y evaluación de proyectos sociales	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	1.529.440	1.599.240	457.190	79.970	3.665.840
Gastos en personal	430.140	1.525.140	454.190	78.670	2.488.140
Personal permanente	152.130	1.497.230	450.200	78.670	2.178.230
Personal temporario					
Servicios profesionales, técnicos y operativos	240.400				240.400
Otros	37.610	27.910	3.990		69.510
Bienes de consumo	6.700	53.100	3.000	1.300	64.100
Servicios no personales	52.600	21.000			73.600
Servicios no personales	52.600	21.000			73.600
Otros servicios					
Servicios de ceremonial					
Servicios de comidas, viandas y refrigerios					
Servicios de vigilancia					
Otros no especificados precedentemente					
Transferencias	1.000.000				1.000.000
Bienes de uso	40.000				40.000

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.2 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (en pesos)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL				
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO				
	Subprograma: INSERCIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER				
	Gestión de políticas públicas	Prevención y contención de la violencia familiar	Programa de desarrollo, inserción y equipamiento de la mujer	Reparación refugios	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	2.482.810	604.110	224.460	10.000	3.321.380
Gastos en personal	2.142.910	204.630	204.660		2.552.200
Personal permanente	1.120.170	202.830	202.830		1.525.830
Personal temporario	305.960				305.960
Servicios profesionales, técnicos y operativos	660.440				660.440
Otros	56.340	1.800	1.830		59.970
Bienes de consumo	27.000	34.600	11.300		72.900
Servicios no personales	67.900	364.880	8.500		441.280
Servicios no personales	67.900	103.900	8.500		180.300
Otros servicios		260.980			260.980
Servicios de ceremonial					
Servicio de comidas, viandas y refrigerios		260.980			260.980
Servicios de vigilancia					
Otros no especificados precedentemente					
Transferencias	200.000				200.000
Bienes de uso	45.000			10.000	55.000

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.2 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (en pesos)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL					
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO					
	Subprograma: PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES FÍSICAS, DEPORTIVAS Y RECREATIVAS					
	Actividades de coordinación administrativa	Infraestructura edilicia equipamiento general y polideportivo	Programa deportivo y recreativo p/niñez y adolescencia	Programa integral deportivo y recreativo para personas con necesidades esp.	Remodelación centros polideportivos	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	2.060.220	2.065.240	7.018.370	1.776.660	1.500.000	14.420.490
Gastos en personal	1.881.520	986.440	4.561.170	1.425.660		8.854.790
Personal permanente	79.910	964.960	2.421.090	1.089.120		4.555.080
Personal temporario	1.764.830					1.764.830
Servicios profesionales, técnicos y operativos			2.050.000	300.000		2.350.000
Otros	36.780	21.480	90.080	36.540		184.880
Bienes de consumo	14.000	172.000	459.200	20.000		665.200
Servicios no personales	139.700	796.800	1.958.000	331.000		3.225.500
Servicios no personales	106.700	796.800				903.500
Otros servicios	33.000		1.958.000	331.000		2.322.000
Servicios de ceremonial						
Servicios de comidas, viandas y refrigerios			1.208.000			1.208.000
Servicios de vigilancia	33.000					33.000
Otros no especificados precedentemente			750.000	331.000		1.081.000
Transferencias						
Bienes de uso	25.000	110.000	40.000		1.500.000	1.675.000

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.2 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (en pesos)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL			
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO			
	Subprograma: PARTICIPACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL DE LA JUVENTUD			TOTAL DEL PROGRAMA
	Conducción y apoyo administrativo	Servicios para la juventud	Total Subprograma	
TOTAL PROGRAMA	189.390	674.820	864.210	22.271.920
Gastos en personal	74.740	587.600	662.340	14.557.470
Personal permanente	38.120	341.700	379.820	8.638.960
Personal temporario				2.070.790
Servicios profesionales, técnicos y operativos		240.210	240.210	3.491.050
Otros	36.620	5.690	42.310	356.670
Bienes de consumo	7.400	73.220	80.620	882.820
Servicios no personales	77.250	14.000	91.250	3.831.630
Servicios no personales	59.250		59.250	1.216.650
Otros servicios	18.000	14.000	32.000	2.614.980
Servicios de ceremonial				
Servicios de comidas, viandas y refrigerios				1.468.980
Servicios de vigilancia				33.000
Otros no especificados precedentemente	18.000	14.000	32.000	1.113.000
Transferencias				1.200.000
Bienes de uso	30.000		30.000	1.800.000

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.2.1

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría
de Promoción y Acción Comunitaria)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL				
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO				
	Subprograma: POLÍTICAS SOCIALES				
	Conducción y coord. de políticas sociales polivalentes y descentralizadas	Gestión descentralizada de servicios sociales	Relaciones interinstitucionales y centros de documentación	Planificación y evaluación de proyectos sociales	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	6,87	7,18	2,05	0,36	16,46
Gastos en personal	1,93	6,85	2,04	0,35	11,17
Personal permanente	0,68	6,72	2,02	0,35	9,78
Personal temporario					
Servicios profesionales, técnicos y operativos	1,08				1,08
Otros	0,17	0,13	0,02		0,31
Bienes de consumo	0,03	0,24	0,01	0,01	0,29
Servicios no personales	0,24	0,09			0,33
Servicios no personales	0,24	0,09			0,33
Otros servicios					
Servicios de ceremonial					
Servicios de comidas, viandas y refrigerios					
Servicios de vigilancia					
Otros no especificados precedentemente					
Transferencias	4,49				4,49
Bienes de uso	0,18				0,18

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.2.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría
de Promoción y Acción Comunitaria)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL				
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO				
	Subprograma: INSERCIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER				
	Gestión de políticas públicas	Prevención y contención de la violencia familiar	Programa de desarrollo, inserción y equipamiento de la mujer	Reparación refugios	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	11,15	2,71	1,01	0,04	14,91
Gastos en personal	9,62	0,92	0,92		11,46
Personal permanente	5,03	0,91	0,91		6,85
Personal temporario	1,37				1,37
Servicios profesionales, técnicos y operativos	2,97				2,97
Otros	0,25	0,01	0,01		0,27
Bienes de consumo	0,12	0,16	0,05		0,33
Servicios no personales	0,30	1,64	0,04		1,98
Servicios no personales	0,30	0,47	0,04		0,81
Otros servicios		1,17			1,17
Servicios de ceremonial					
Servicios de comidas, viandas y refrigerios		1,17			1,17
Servicios de vigilancia					
Otros no especificados precedentemente					
Transferencias	0,90				0,90
Bienes de uso	0,20			0,04	0,25

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.2.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría
de Promoción y Acción Comunitaria)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL					
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO					
	Subprograma: PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES FÍSICAS, DEPORTIVAS Y RECREATIVAS					
	Actividades de coordinación administrativa	Infraestructura edilicia, equipamiento general y polideportivo	Programa deportivo y recreativo p/niñez y adolescencia	Programa integral deportivo y recreativo para personas con necesidades esp.	Remodelación centros polideportivos	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	9,25	9,27	31,51	7,98	6,73	64,75
Gastos en personal	8,45	4,43	20,48	6,40		39,76
Personal permanente	0,36	4,33	10,87	4,89		20,45
Personal temporario	7,92					7,92
Servicios profesionales, técnicos y operativos			9,20	1,35		10,55
Otros	0,17	0,10	0,40	0,16		0,83
Bienes de consumo	0,06	0,77	2,06	0,09		2,99
Servicios no personales	0,63	3,58	8,79	1,49		14,48
Servicios no personales	0,48	3,58				4,06
Otros servicios	0,15		8,79	1,49		10,43
Servicios de ceremonial						
Servicios de comidas, viandas y refrigerios			5,42			5,42
Servicios de vigilancia	0,15					0,15
Otros no especificados precedentemente			3,37	1,49		4,85
Transferencias						
Bienes de uso	0,11	0,49	0,18		6,73	7,52

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.2.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría
de Promoción y Acción Comunitaria)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL			
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO			
	Subprograma: PARTICIPACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL DE LA JUVENTUD			TOTAL DEL PROGRAMA
	Conducción y apoyo administrativo	Servicios para la juventud	Total Subprograma	
TOTAL PROGRAMA	0,85	3,03	3,88	100,00
Gastos en personal	0,34	2,64	2,97	65,36
Personal permanente	0,17	1,53	1,71	38,79
Personal temporario			0,00	9,30
Servicios profesionales, técnicos y operativos		1,08	1,08	15,67
Otros	0,16	0,03	0,19	1,60
Bienes de consumo	0,03	0,33	0,36	3,96
Servicios no personales	0,35	0,06	0,41	17,20
Servicios no personales	0,27		0,27	5,46
Otros servicios	0,08	0,06	0,14	11,74
Servicios de ceremonial				
Servicios de comidas, viandas y refrigerios				6,60
Servicios de vigilancia				0,15
Otros no especificados precedentemente	0,08	0,06	0,14	5,00
Transferencias				5,39
Bienes de uso	0,13		0,13	8,08

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 3

Dirección del Menor y la Familia
Atención en jardines maternos y centros de acción familiar
(CAFI)
(cantidad de personas)

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Jardines Maternales										
Inscriptos (promedio diario)	736	804	864	805	765	830	799	863	890	808
Cantidad de Jardines	11	15	17	18	18	18	18	19	19	19
Centro de Acción Familiar										
(Asistencia integral y nutrición)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Inscriptos (promedio diario)	337	635	539	580	862	1.013	1.048	1.042	1.111	1.067
Cantidad de centros	3	5	5	5	6	6	6	6	6	6

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 4

Dirección del Menor y la Familia
Atención a menores en riesgo (cantidad de personas)

Dependencia o Servicio	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cooperativa de producción y aprendizaje										
Talleres	*	3	4	3	3	6	6	4	4	4
Aprendices (Promedio diario)	*	21	34	24	30	58	44	36	42	51
Servicios de asistencia jurídica al menor										
(Casos llevados) - acumulados	*	*	98	161	162	282	393	2.073	2.205	4.941
(Defensorías)	*	*	1	1	1	1	1	2	5	8
(Entrevistas) - acumuladas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.516
Casa del niño										
Inscriptos (promedio diario)	*	*	*	*	58	96	50	95	64	77
Casa del adolescente										
Inscriptos (promedio diario)	*	*	*	*	40	47	45	55	68	71
Casa para chicos de la calle										
Caina - concurrentes (promedio diario)	*	*	*	25	30	30	29	36	25	40
Piedra libre - alojados (promedio Diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	17

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 5

Dirección del Menor y la Familia
Recreación y turismo para el menor y el adolescente
(cantidad de personas)

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Colonia Puerto Pibes - Bs. As.										
Alojados (total acumulados)	*	5.572	6.100	4.262	3.867	4.034	256	3.986	4.051	4.315
Colonia Puerto Pibes - Necochea										
Alojados (total acumulados)	*	2.460	1.180	641	1.253	1.852	1.363	1.390	1.285	2.020

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 6

Dirección del Menor y la Familia
Apoyo a instituciones que asisten a chicos de la calle

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Instituciones que reciben alimentos	*	*	*	*	10	11	11	12	12	12
Chicos asistidos diariamente por dichas instituciones	*	*	*	*	250	278	278	240	247	247
Instituciones que recibieron subsidios económicos	*	*	9	15	*	*	*	12	25	25
Montos	*	*	*	*	*	*	*	102.500	150.000	150.000

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 7

Dirección del Menor y la Familia
Atención a personas sin techo (cantidad de personas)

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hogar F. Lora										
Alojados (promedio diario)	92	40	40	46	53	58	67	86	73	67
Hogar 26 de Julio										
Alojados (promedio diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	38	40
Hogar Rawson										
Alojados (promedio diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	54	60
Alojamiento en hoteles										
Alojados (promedio diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	700
Personas ingresadas	*	*	*	*	*	*	*	*	1.463	2.451
Alojamiento en ONGs										
Alojados (promedio diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	70
Personas ingresadas	*	*	*	*	*	*	*	*	458	455

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 8

Dirección del Menor y la Familia
Asistencia social inmediata

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Servicio Social										
Casos atendidos	1.939	2.027	2.520	4.741	2.430	5.326	2.741	2.160	6.267	10.214
Entrega de elementos (ACEIF)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Asistidos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.101
Programa Nuestras Familias										
<i>Subsidios ordinarios:</i>										
Familias beneficiadas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	226
Integrantes de las mismas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.154
<i>Subsidios extraordinarios:</i>										
Familias beneficiadas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	96
Integrantes de las mismas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	489

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 9
Programa Social Para Mayores

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hogares de ancianos										
Alojados (promedio diario)	1.833	1.441	1.543	1.564	1.551	1.582	1.563	1.569	1.570	1.571
Cantidad de hogares)	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Hogares de Día										
Concurrentes (promedio diario)	*	37	86	86	98	91	123	134	284	537
Cantidad de hogares)	*	1	2	2	2	3	4	6	7	9
Atención domiciliaria										
Subsidiados (promedio mensual)	*	61	90	85	103	116	123	115	163	231
Atendidos (promedio mensual)	*	*	*	116	142	162	175	158	215	327
Contralor de geriátricos										
Privados	Programa creado por decreto 609/97 (boletín oficial N° 217). Se puso en marcha en septiembre de 1998, de acuerdo a la Resolución N° 86-SSGAS-98 del 25 de agosto de dicho año									83
Visitados										1.823
Nro. de ancianos declarados	*	*	*	*	*	*	*	*	*	46
Visitados que no se pudo ingresar	*	*	*	*	*	*	*	*	*	790
Nro. de ancianos declarados	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Visitados que no se pudo ingresar y no se obtuvieron datos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 10

Dirección de la Atención al Jubilado y Pensionado

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Asesoramiento previsional										
Consultas, gestiones, asesoramientos	*	*	*	*	*	*	*	*	4.368	1.082
Registro civil y de las personas										
Entrega de partidas a domicilio	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Pago a domicilio	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Beneficiarios	*	*	*	*	*	*	*	*	*	225
Participantes en espectáculos										
(teatros, eventos culturales o artísticos)	*	9.720	3.375	12.893	2.500	6.200	18.897	13.405	20.882	8.150
Turismo y miniturismo										
Participantes	*	7.892	19.700	42.855	51.365	9.800	590	7.023	19.951	2.503
Talleres Pensar, Participar, Producir										
Cantidad de talleres, charlas, jornadas	*	82	60	255	224	125	383	372	992	2.044
Participantes	*	1.720	980	6.000	5.600	7.665	9.320	10.920	23.870	47.760
Charlas jurídicas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Cantidad de charlas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Centros de jubilados										
Asesoramientos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Telefónicos y en oficina	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6.223
Relevamientos y visitas en los centros	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ayuda a centros	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Cantidad de centros	*	*	*	*	*	*	*	*	*	727
Monto (en pesos)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	106 mil

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 11
Dirección a la Asistencia Comunitaria

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Asesoramiento previsional										
Consultas, gestiones, asesoramientos	*	*	*	*	*	*	*	*	4.368	1.082
Promoción y asistencia comunitaria para la población en riesgo										
Grupos comunitarios subsidiados económicamente	*	121	261	*	113	147	157	179	196	200
Monto (en pesos)	*	*	*	*	*	*	*	1.124.000	1.202.200	1.218.500
Grupos comunitarios beneficiados con alimentos	*	*	*	130	141	145	145	184	211	221
Personas atendidas por dichos grupos (promedio diario)	*	*	*	7.500	9.600	9.600	9.148	11.300	12.800	12.537
Familias beneficiadas con materiales de construcción	*	*	*	8.315	*	*	350	*	330	732
Atención jurídica (orientaciones)	*	*	*	906	1.525	1.378	620	740	1.920	940
Apoyo social al discapacitado										
Asistencia, orientación y/o derivación (casos)	*	300	150	548	263	424	423	1.512	944	1.545
Actividades de turismo, recreativas culturales y deportivas (particip.)	*	212	1.100	1.200	98	133	1.968	367	470	240
Becas de capacitación laboral										
Personas beneficiadas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	210
Monto total de becas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	165.000
Pago de viáticos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Personas beneficiadas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	180
Monto	*	*	*	*	*	*	*	*	*	31.000
Prevención asistencial y sanitaria										
Prestaciones	*	*	*	*	*	*	14.991	12.736	12.245	16.537
Centros comunitarios	*	*	*	*	*	*	5	5	5	4

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 2.2.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría
de Promoción y Acción Comunitaria)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL					
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO					
	Subprograma: PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES FÍSICAS, DEPORTIVAS Y RECREATIVAS					
	Actividades de coordinación administrativa	Infraestructura edilicia, equipamiento general y polideportivo	Programa deportivo y recreativo p/niñez y adolescencia	Programa integral deportivo y recreativo para personas con necesidades esp.	Remodelación centros polideportivos	Total Subprograma
TOTAL PROGRAMA	9,25	9,27	31,51	7,98	6,73	64,75
Gastos en personal	8,45	4,43	20,48	6,40		39,76
Personal permanente	0,36	4,33	10,87	4,89		20,45
Personal temporario	7,92					7,92
Servicios profesionales, técnicos y operativos			9,20	1,35		10,55
Otros	0,17	0,10	0,40	0,16		0,83
Bienes de consumo	0,06	0,77	2,06	0,09		2,99
Servicios no personales	0,63	3,58	8,79	1,49		14,48
Servicios no personales	0,48	3,58				4,06
Otros servicios	0,15		8,79	1,49		10,43
Servicios de ceremonial						
Servicios de comidas, viandas y refrigerios			5,42			5,42
Servicios de vigilancia	0,15					0,15
Otros no especificados precedentemente			3,37	1,49		4,85
Transferencias						
Bienes de uso	0,11	0,49	0,18		6,73	7,52

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 2.2.1 (cont.)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaría de Promoción Social
Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario
Presupuesto 1999 (participación porcentual de las distintas
Direcciones Generales de la Subsecretaría
de Promoción y Acción Comunitaria)

Concepto	Jurisdicción: SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL			
	Programa/Categoría Programática: PROMOCIÓN Y DESARROLLO COMUNITARIO			
	Subprograma: PARTICIPACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL DE LA JUVENTUD			TOTAL DEL PROGRAMA
	Conducción y apoyo administrativo	Servicios para la juventud	Total Subprograma	
TOTAL PROGRAMA	0,85	3,03	3,88	100,00
Gastos en personal	0,34	2,64	2,97	65,36
Personal permanente	0,17	1,53	1,71	38,79
Personal temporario			0,00	9,30
Servicios profesionales, técnicos y operativos		1,08	1,08	15,67
Otros	0,16	0,03	0,19	1,60
Bienes de consumo	0,03	0,33	0,36	3,96
Servicios no personales	0,35	0,06	0,41	17,20
Servicios no personales	0,27		0,27	5,46
Otros servicios	0,08	0,06	0,14	11,74
Servicios de ceremonial				
Servicios de comidas, viandas y refrigerios				6,60
Servicios de vigilancia				0,15
Otros no especificados precedentemente	0,08	0,06	0,14	5,00
Transferencias				5,39
Bienes de uso	0,13		0,13	8,08

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 3

Dirección del Menor y la Familia
Atención en jardines maternos y centros de acción familiar
(CAFI)
(cantidad de personas)

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Jardines Maternales										
Inscriptos (promedio diario)	736	804	864	805	765	830	799	863	890	808
Cantidad de Jardines	11	15	17	18	18	18	18	19	19	19
Centro de Acción Familiar										
(Asistencia integral y nutrición)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Inscriptos (promedio diario)	337	635	539	580	862	1.013	1.048	1.042	1.111	1.067
Cantidad de centros	3	5	5	5	6	6	6	6	6	6

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 4

Dirección del Menor y la Familia
Atención a menores en riesgo (cantidad de personas)

Dependencia o Servicio	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cooperativa de producción y aprendizaje										
Talleres	*	3	4	3	3	6	6	4	4	4
Aprendices (Promedio diario)	*	21	34	24	30	58	44	36	42	51
Servicios de asistencia jurídica al menor										
(Casos llevados) - acumulados	*	*	98	161	162	282	393	2.073	2.205	4.941
(Defensorías)	*	*	1	1	1	1	1	2	5	8
(Entrevistas) - acumuladas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.516
Casa del niño										
Inscriptos (promedio diario)	*	*	*	*	58	96	50	95	64	77
Casa del adolescente										
Inscriptos (promedio diario)	*	*	*	*	40	47	45	55	68	71
Casa para chicos de la calle										
Caina - concurrentes (promedio diario)	*	*	*	25	30	30	29	36	25	40
Piedra libre - alojados (promedio Diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	17

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 5

Dirección del Menor y la Familia
Recreación y turismo para el menor y el adolescente
(cantidad de personas)

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Colonia Puerto Pibes - Bs. As.										
Alojados (total acumulados)	*	5.572	6.100	4.262	3.867	4.034	256	3.986	4.051	4.315
Colonia Puerto Pibes - Necochea										
Alojados (total acumulados)	*	2.460	1.180	641	1.253	1.852	1.363	1.390	1.285	2.020

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 6

Dirección del Menor y la Familia
Apoyo a instituciones que asisten a chicos de la calle

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Instituciones que reciben alimentos	*	*	*	*	10	11	11	12	12	12
Chicos asistidos diariamente por dichas instituciones	*	*	*	*	250	278	278	240	247	247
Instituciones que recibieron subsidios económicos	*	*	9	15	*	*	*	12	25	25
Montos	*	*	*	*	*	*	*	102.500	150.000	150.000

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 7

Dirección del Menor y la Familia
Atención a personas sin techo (cantidad de personas)

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hogar F. Lora										
Alojados (promedio diario)	92	40	40	46	53	58	67	86	73	67
Hogar 26 de Julio										
Alojados (promedio diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	38	40
Hogar Rawson										
Alojados (promedio diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	54	60
Alojamiento en hoteles										
Alojados (promedio diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	700
Personas ingresadas	*	*	*	*	*	*	*	*	1.463	2.451
Alojamiento en ONGs										
Alojados (promedio diario)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	70
Personas ingresadas	*	*	*	*	*	*	*	*	458	455

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 8

Dirección del Menor y la Familia
Asistencia social inmediata

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Servicio Social										
Casos atendidos	1.939	2.027	2.520	4.741	2.430	5.326	2.741	2.160	6.267	10.214
Entrega de elementos (ACEIF)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Asistidos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	5.101
Programa Nuestras Familias										
<i>Subsidios ordinarios:</i>										
Familias beneficiadas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	226
Integrantes de las mismas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1.154
<i>Subsidios extraordinarios:</i>										
Familias beneficiadas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	96
Integrantes de las mismas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	489

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 9
Programa Social Para Mayores

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hogares de ancianos										
Alojados (promedio diario)	1.833	1.441	1.543	1.564	1.551	1.582	1.563	1.569	1.570	1.571
Cantidad de hogares)	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Hogares de Día										
Concurrentes (promedio diario)	*	37	86	86	98	91	123	134	284	537
Cantidad de hogares)	*	1	2	2	2	3	4	6	7	9
Atención domiciliaria										
Subsidiados (promedio mensual)	*	61	90	85	103	116	123	115	163	231
Atendidos (promedio mensual)	*	*	*	116	142	162	175	158	215	327
Contralor de geriátricos										
Privados	Programa creado por decreto 609/97 (boletín oficial N° 217). Se puso en marcha en septiembre de 1998, de acuerdo a la Resolución N° 86-SSGAS-98 del 25 de agosto de dicho año									83
Visitados										1.823
Nro. de ancianos declarados	*	*	*	*	*	*	*	*	*	46
Visitados que no se pudo ingresar	*	*	*	*	*	*	*	*	*	790
Nro. de ancianos declarados	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Visitados que no se pudo ingresar y no se obtuvieron datos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 10

Dirección de la Atención al Jubilado y Pensionado

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Asesoramiento previsional										
Consultas, gestiones, asesoramientos	*	*	*	*	*	*	*	*	4.368	1.082
Registro civil y de las personas										
Entrega de partidas a domicilio	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Pago a domicilio	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Beneficiarios	*	*	*	*	*	*	*	*	*	225
Participantes en espectáculos										
(teatros, eventos culturales o artísticos)	*	9.720	3.375	12.893	2.500	6.200	18.897	13.405	20.882	8.150
Turismo y miniturismo										
Participantes	*	7.892	19.700	42.855	51.365	9.800	590	7.023	19.951	2.503
Talleres Pensar, Participar, Producir										
Cantidad de talleres, charlas, jornadas	*	82	60	255	224	125	383	372	992	2.044
Participantes	*	1.720	980	6.000	5.600	7.665	9.320	10.920	23.870	47.760
Charlas jurídicas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Cantidad de charlas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Centros de jubilados										
Asesoramientos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Telefónicos y en oficina	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6.223
Relevamientos y visitas en los centros	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ayuda a centros	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Cantidad de centros	*	*	*	*	*	*	*	*	*	727
Monto (en pesos)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	106 mil

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

Cuadro 11
Dirección a la Asistencia Comunitaria

Dependencia	Años									
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Asesoramiento previsional										
Consultas, gestiones, asesoramientos	*	*	*	*	*	*	*	*	4.368	1.082
Promoción y asistencia comunitaria para la población en riesgo										
Grupos comunitarios subsidiados económicamente	*	121	261	*	113	147	157	179	196	200
Monto (en pesos)	*	*	*	*	*	*	*	1.124.000	1.202.200	1.218.500
Grupos comunitarios beneficiados con alimentos	*	*	*	130	141	145	145	184	211	221
Personas atendidas por dichos grupos (promedio diario)	*	*	*	7.500	9.600	9.600	9.148	11.300	12.800	12.537
Familias beneficiadas con materiales de construcción	*	*	*	8.315	*	*	350	*	330	732
Atención jurídica (orientaciones)	*	*	*	906	1.525	1.378	620	740	1.920	940
Apoyo social al discapacitado										
Asistencia, orientación y/o derivación (casos)	*	300	150	548	263	424	423	1.512	944	1.545
Actividades de turismo, recreativas culturales y deportivas (particip.)	*	212	1.100	1.200	98	133	1.968	367	470	240
Becas de capacitación laboral										
Personas beneficiadas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	210
Monto total de becas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	165.000
Pago de viáticos	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Personas beneficiadas	*	*	*	*	*	*	*	*	*	180
Monto	*	*	*	*	*	*	*	*	*	31.000
Prevención asistencial y sanitaria										
Prestaciones	*	*	*	*	*	*	14.991	12.736	12.245	16.537
Centros comunitarios	*	*	*	*	*	*	5	5	5	4

* Sin datos.

Fuente: Subsecretaría Gestión de la Acción Social.

ANEXO 2

GUÍA DE SERVICIOS SOCIALES DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL

1997-1999

Cuadro 1

Dirección General de la Familia y el Menor (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
	Atención asistencial y educativa	Población con NBI y/o en situación de riesgo ambiental y social. Lactantes e infantes (desde cuarenta y cinco días a tres años y seis meses)	Atención diurna, actividades educat. y recreativas. Desayuno, almuerzo y merienda. Atención médica, orientación psicológica y social	Certificado de vacuna, examen médico y psicológico previo al ingreso
Centros de Atención Integral a la infancia Centro de Acción Familiar	Atención integral Otras prestaciones a la comunidad	Población con problemas socioeconómicos; niños en edad preescolar y escolar (de cuarenta y cinco días a doce años). Adolescentes y adultos	Atención diurna, apoyo escolar. Atención médica y psicológica, orientación social al grupo familiar. Desayuno, almuerzo o merienda	Ser vecino de la zona. Certificado de vacunas. Aprobar el examen médico clínico previo al ingreso
Casa del Niño	Crear un espacio para el crecimiento y desarrollo integral del niño (áreas de la salud, la educación, jurídica y comunitaria)	Niños entre cuatro a doce años en situación de vulnerabilidad.	Prevenir y atender el fracaso escolar. Revalorizar el proceso educativo. Disminuir los niveles de vulnerabilidad. Crear una red que contenga y oriente sobre los problemas de la infancia	Admisión: - ser derivado por otras instituciones (escuela, juzgados, centros de salud) - acercamiento espontáneo de la familia - detección de niños en situación de vulnerabilidad
Casa del Adolescente	Crear un espacio para el crecimiento y desarrollo integral del adolescente	Adolescentes entre doce y dieciocho años con dificultades socioeconómicas	Trabajo grupal coordinado por "coordinadores profesionales" para los temas de educación, salud y vida familiar, y por "talleristas" para la formación de un oficio: pintura, dibujo, comunicación oral y escrita, etc.	Admisión: - ser derivado por otras instituciones (escuela, juzgados, centros de salud) - acercamiento espontáneo del adolescente. Se realizan entrevistas previas con los organizadores

Cuadro 1 (cont.)

Dirección General de la Familia y el Menor (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Cooperativas de producción y aprendizaje	Proporcionar formación profesional y desarrollar formas de organizaciones cooperativas como salida laboral	Adolescentes de trece a dieciocho años de zonas carenciadas y niños en situación de riesgo (población de la zona)	Cursos teóricos y prácticos (las prácticas son rentadas). Apoyo psicológico. Otorgamiento de certificados	Ser de familia carenciada y vivir en la zona o ser derivado por otras instituciones
Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes (se sumaron al proyecto veinticinco ONGs para continuar la tarea de planificación y asistencia)	Ser un lugar de contención de ciertas necesidades y fomentar normas y hábitos de la convivencia	Chicos/as de la calle hasta veintiún años	Alimentación, control sanitario, higiene, atención psicológica, apoyo escolar, tramitación de documentos, actividades recreativas. Acercamiento con sus hogares	Ser chico/a de la calle
Defensorías para niños y adolescentes	Defender, difundir y promocionar los derechos del niño y adolescente	Niños y adolescentes hasta dieciocho años, padres o adultos e instituciones interesados en el tema	- Asesoría y patrocinio jurídico - Contención para conflictos no judiciales - Difusión y capacitación de los derechos	Residir en la Ciudad de Buenos Aires o estar tutelado por tribunales de la ciudad
Actividades recreativas y turísticas para niños y adolescentes	Visitar lugares de esparcimiento y recreación acorde a sus edades	Niños entre ocho a trece años. De la Ciudad de Buenos Aires y contingentes del interior del país	Colonias de vacaciones, excursiones, actividades culturales. Miniturismo	Contingentes en la edad requerida y nota de pedido dirigida a la Dirección Nacional de la Familia y el Menor
Servicios sociales y centrales	"Abordar la demanda psicológica social y asistencial" de la población con NBI	Personas y/o grupos familiares con NBI, que se encuentren en estado de crisis (vitales, vinculares y/o coyunturales). ONG, asesoramiento, y organismos de la Ciudad de Buenos Aires	"Abordaje interdisciplinario de las demandas psicosociales": ayuda psicológica, asesoramiento judicial (tramitación de documentos, juicios, demandas, etc.)	Presentación personal del interesado

Cuadro 1 (cont.)

Dirección General de la Familia y el Menor (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Hogar Félix G. Lora	Brindar asistencia transitoria	Varones sanos de entre veintiún a sesenta años, carentes de recursos	Alimentación y albergues. Atención médica y psicológica. Bolsa de trabajo	Estar en situación de desamparo comprobada por el Servicio Social del Hogar, y ser aceptado por este establecimiento. Aprobar el examen médico, psicofísico
Hogar 26 de Julio	Brindar asistencia transitoria	Mujeres con hijos menores	Alojamiento, alimentación y orientación social	<ul style="list-style-type: none"> - Mujeres de veintiún a sesenta años con hijo/s a cargo hasta dieciocho años. - Carecer de vivienda. - Provenir de una vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. - Presentar DNI o constancia de trámite o documentación actualizada (para extranjeros). - No presentar patologías psiquiátricas. - Aceptar el reglamento de convivencia.
Atención en casos de emergencia individual o familiar	Atender casos de emergencia, ayuda inmediata. Población con NBI	Familias o personas con NBI, en situación de desempleo, carencia de vivienda por desalojo, despido, incendio, derrumbe. Enfermedad.	Alimentación durante quince días, vestimenta, pago de un hotel hasta quince días en los casos que no se pueda hacer una internación en los "hogares". Compra de medicamentos. Gastos por trámites	Residir en la ciudad. Presentar los documentos exigidos según la situación de emergencia que se encuentre y el pedido de ayuda que requiera

Cuadro 2

Dirección General de Deportes (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Colonia de vacaciones	Brindar actividades deportivas, recreativas, culturales	Niños de entre cuatro a doce años. Se aceptan niños con discapacidades	Actividades recreativas y deportivas a cargo de docentes. Transporte, almuerzos y meriendas. Asistencia social, médica y odontológica	Presentar DNI, certificado de vacunas, certificado médico de aptitud física
Aprenda a Nadar	Enseñar natación	Niños, jóvenes y adultos	Clases de natación	Inscripción y revisión médica
Aspirantes a guardavidas y a árbitros de fútbol	Capacitación específica para cada disciplina	Personas mayores de dieciocho años	Clases anuales, exámenes teóricos y prácticos, y título habilitante	Residir en la Ciudad de Buenos Aires
Deportes para Adultos	Fomentar el deporte como marco formativo, educativo y de asistencia social	Personas mayores de dieciocho años	Distintos tipos de gimnasias	Concurrir a los centros deportivos
Deporte en Institutos Penales	“Contribuir a la resocialización a través del deporte”	Reclusos/as de los penales de la Ciudad de Buenos Aires	Prácticas deportivas, charlas y espectáculos culturales y deportivos	No posee
Tercera Edad Activa	Mejorar el nivel de vida de las personas de la tercera edad en cuanto a su aspecto físico, su integración social, etc.	Adultos mayores de sesenta años	Deportes, excursiones por el día, eventos con otros grupos, programas de prevención en salud, actividades recreativas	Residir en la Ciudad de Buenos Aires
Verificación técnica deportiva	Registrar entidades deportivas, verificar eventos	Instituciones deportivas y/o asociaciones intermedias	Fiscalizar eventos deportivos en la vía pública y en general	No posee
Fútbol infantil de verano	Realizar actividades deportivas durante el receso escolar	Niños de entre once y doce años	Organizaciones de campeonatos de fútbol	Inscripción por equipos con un mayor responsable

Cuadro 2 (cont.)

Dirección General de Deportes (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Beach Volley	“Crear alternativas de prácticas deportivas”	Niños, adolescentes y adultos	Organización de competencias	Residir en la Ciudad de Buenos Aires e inscribirse de acuerdo con la reglamentación
Deporte y recreación para personas con discapacidades	Integrar a las personas con discapacidades. Capacitar a profesionales en este tema. Promocionar el trabajo conjunto de instituciones estatales y privadas para integrar al discapacitado	Personas sin distinción de edad con discapacidades mentales y/o físicas	Actividades recreativas, deportes, competencias	Presentar documento y carné de vacuna y antecedentes médicos
Capacitación de voluntariado deportivo	Capacitar para colaborar con actividades deportivas y recreativas	Mayores de dieciséis años	Clases teóricas y prácticas. Acreditación para voluntario	Residir en la Ciudad de Buenos Aires

Cuadro 3

Dirección General de la Mujer (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Centro de Día "Carlos Gardel"	Contribuir a la recuperación de personas drogadicatas	Drogadictos y sus grupos familiares	Grupos de autoayuda. Psicoterapia individual. Entrevistas familiares. Talleres	Residir en la Ciudad de Buenos Aires
Hogar para Madres Adolescentes "María Eva Duarte"	Fomentar la autoestima, la recuperación de vínculos familiares. Afirmar el vínculo madre-hijo	Mujeres menores de veintiún años embarazadas.	Psicoterapia individual y grupal. Intervención legal. Talleres sobre problemáticas afines	No posee (mujeres menores de veintiún años embarazadas)
Casa Refugio para Mujeres Golpeadas y sus Hijos	Brindar alojamiento y protección	Mujeres golpeadas y sus hijos, en situación de riesgo psicológico o físico	Grupos de autoayuda, talleres de orientación laboral. Tratamientos psicológicos. Asesoramiento y patrocinio jurídico. Clases y actividades para los niños	Residir en la Ciudad de Buenos Aires
Centro Integral de la Mujer (Salguero 765)	Concientizar acerca de la violencia. Reforzar la individualidad y la autoestima	Mujeres e hijos víctimas de la violencia física, psíquica, sexual, económica y maltrato emocional	Grupos de reflexión y ayuda. Terapia individual. Asesoramiento legal. Centro de diagnóstico y derivación de las demandas efectuadas por la ley de violencia familiar (24.417)	Residir en la Ciudad de Buenos Aires
Centro Integral de la Mujer (Humberto I 470)	Contener y escuchar a las mujeres, sus conflictos, crisis, temores, dudas. Brindar asesoramiento y asistencia	Mujeres	Asesoramiento legal, jurídico. Atención psicológica individual, grupal y familiar. Talleres y charlas sobre problemáticas afines	Residir en la Ciudad de Buenos Aires

Cuadro 3 (cont.)

Dirección General de la Mujer (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Centro integral de la Mujer (H. Irigoyen 3202)	Brindar contención legal para hacer conocer y defender sus derechos.	Mujeres de escasos recursos con problemas relativos al derecho de familia	Asistencia legal y jurídica gratuita a mujeres	Residir en la Ciudad de Buenos Aires
Servicio de Atención Telefónica de Violencia Familiar	Orientar, contener, informar e intervenir en situaciones de riesgo. Brindar asesoramiento técnico. Crear una red de comunicación con todas las instituciones que trabajan en el tema	Mujeres maltratadas	Contención de los consultantes, propuestas a seguir, estrategias conjuntas. Derivaciones a servicios sociales, legales y terapéuticos	Llamado telefónico
Programa de Asistencia al Maltrato Infantil	Brindar asistencia y orientación	Niños/as maltratados y sus familias	Diagnóstico de la situación. Asesoramiento legal. Tratamientos individuales y grupales. Grupos de autoayuda. Seguimiento social	Residir en la Ciudad de Buenos Aires

Cuadro 4

Dirección General de Tercera Edad (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Asistencia Integral de Ancianos	Brindar asistencia integral	Ancianos/as de más de sesenta años, en situación de desamparo, con cobertura social insuficiente o sin ella y sin ayuda familiar	Alojamiento completo con las cuatro comidas. Atención médica, psicológica y odontológica. Servicios sociales: atención de la situación familiar. Actividades culturales, recreativas, etc.	Tener domicilio en la Ciudad de Buenos Aires. Encontrarse en una mala situación socioeconómica. Expresar por escrito la voluntad de ingresar al hogar
Talleres Pensar, Participar, Producir	Generar un espacio de encuentro, charla y contención	Personas que ya participen en otros centros de jubilados u otras que se acerquen	Talleres coordinados por especialistas	Tener más de sesenta años
Actividades Socioculturales para la Tercera Edad	Promover y coordinar grupos de autogestión para lograr la integración y la inserción el anciano	Personas mayores de sesenta años y/o asociaciones u organizaciones para la Tercera Edad	Organización y promoción de actividades sociales, culturales y turísticas	Residir en la Ciudad de Buenos Aires
Servicios de unidades móviles de recepción para Consultas Previsionales. De próxima inauguración	Proporcionar información acerca de temas de jubilación y pensión	Jubilados, pensionados y personas próximas a recibir beneficios	Recepción de inquietudes, consultas, requerimientos y otros	No posee
Asesoramiento telefónico previsional. De próxima inauguración	Proporcionar información acerca de temas de jubilación y pensión	Jubilados, pensionados y personas próximas a recibir beneficios y centros de jubilados y pensionados	Recepción telefónica de consultas sobre temas previsionales. Búsqueda de soluciones puntuales para casos específicos	No posee

Cuadro 5

Dirección General de Asistencia Comunitaria (1997)

Con el fin de garantizar transparencia y eficiencia, se creó una comisión asesora que controle y apoye a los grupos comunitarios, formada por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Caritas, Asociación Argentina de Médicos, Cruz Roja Argentina, Fundación IDEAS, Colegio de Escribanos y Colegio de Abogados.

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Actividades recreativas, culturales y deportivas para discapacitados	Integrar a personas con discapacidades	Niños y adultos con discapacidades	Actividades recreativas, culturales y deportivas, colonia de verano, paseos	Personas que concurran a escuelas de educación especial dependientes del GCBA y ONGs
Detección, orientación y asistencia a discapacitados	Diagnosticar y orientar a personas discapacitadas o familiares para evitar la exclusión social y laboral	Discapacitados o familiares	Información y orientación. Canalización de las demandas	Residir en la Ciudad de Buenos Aires
Prevención de las discapacidades	Realizar campañas de prevención y difusión de los problemas relacionados con la discapacidad		Elaboración de afiches, folletos y otros. Difusión del material elaborado ante organismos oficiales y privados	No posee
Actividades de prevención y promoción asistencial, sanitaria y cultural en centros comunitarios	Desarrollar programas de prevención y promoción para fomentar el autocuidado con un enfoque integral desde la salud, lo social y lo legal	Personas que residan en las zonas de los centros comunitarios, carentes de recursos	Actividades sanitarias, gimnasia, asistencia médica, odontológica y psicológica. Asesoramiento jurídico, apoyo escolar. Talleres culturales	Se requieren datos personales y certificados médicos (según la actividad)

Cuadro 6
Dirección General de Políticas Sociales (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos	Repartición responsable
Conformación y promoción de redes sociales	Articular redes sociales que coordinen instituciones, a fin de sumar esfuerzos y evitar superposición de acciones y maximizar recursos	Instituciones públicas y/o privadas	Encuentros institucionales por área temática. Detección y relevamiento de instituciones. Planificación de acciones conjuntas	Dirigir las acciones a los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires.	Dirección General de Políticas Sociales
Apoyatura técnica en instituciones	Brindar apoyo técnico a ONGs para contribuir en su mejor organización interna	ONGs	Diagnóstico, planificación y ejecución de acciones tendientes a optimizar la organización	Dirigir las acciones a los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires.	Dirección General de Políticas Sociales
Organización comunitaria	Fomentar la participación de la población para generar instancias de desarrollo personal y de entorno comunitario	Vecinos e instituciones que requieran una intervención profesional	Diseño de proyectos y actividades sobre la base de la demanda de los vecinos. Encuentros vecinales para solucionar temas comunes	Residir o dirigir su acciones en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	Dirección General de Políticas Sociales
Promoción y prevención de situaciones de riesgo	Prevenir y disminuir situaciones de riesgo social potenciales o concretas	Personas, familias y grupos	Planificación, ejecución y evaluación de los planes (trabajo en grupo)	Residir en la Ciudad de Buenos Aires	Dirección General de Políticas Sociales
Atención personalizada y familiar	Asesorar y orientar a las personas acerca de las problemáticas sociales para encontrar soluciones	Individuos y familias que residan en la Ciudad de Buenos Aires	Información sobre los derechos y los recursos que existen en la zona. Asesoramiento sobre documentos y trámites. Coordinación de instituciones	Ser vecino de la Ciudad de Buenos Aires	Dirección General de Políticas Sociales

Cuadro 6 (cont.)

Dirección General de Políticas Sociales (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos	Repartición responsable
Detección de problemas sociales	Detectar problemáticas sociales	Responsables de áreas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y representantes de organizaciones intermedias	Detección y relevamiento de instituciones, de recursos disponibles. Análisis de las problemáticas detectadas	Ser responsable o representante de instituciones que acrediten pertenencia	Dirección General de Políticas Sociales

Cuadro 7

Repartición responsable: varios, compartida

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos	Repartición responsable
Ajedrez para todos	Desarrollar y difundir el ajedrez	Todos, en especial, niños y tercera edad	Torneos, clases y exhibiciones a cargo de profesionales	Todos, dependiendo de las instancias que se realicen	Secretaría de Promoción Social, Secretaría de Educación, Dirección General de Deportes y la Federación Metropolitana de Ajedrez
Parque de la Ciudad de Buenos Aires	Brindar un espacio de recreación y esparcimiento	Contingentes de barrios carenciados, instituciones de bien público, escuelas estatales de todo el país	Visitas semanales gratuitas	Nota de pedido	No dice
Programa de estímulo al Trabajo Voluntario "Uno por Otro"	Fomentar y educar para la solidaridad como un valor social. Promoción del voluntariado	Población en general, ONGs y organizaciones de la Ciudad de Buenos Aires	Desarrollo de programas de trabajo voluntario de asistencia y promoción social	No posee	Secretaría de Promoción Social

Servicios Sociales de la Secretaría de Promoción Social, Subsecretaría de Gestión de la Acción Social: Informe de Gestión 1998

En apartado se describen los programas vigentes en 1999. La información de que se dispone no es homogénea para todos los programas. De todas maneras se intentó, en aquellos que se incorporaron en 1998 o 1999, hacer al menos una descripción de actividades. La información para la confección de este listado proviene del Informe de Gestión 1999 y de publicaciones elaboradas por las distintas direcciones generales.

I) Servicios a la Infancia y a la Adolescencia (Dirección General del Menor y la Familia)

Programas:

- **Jardines Maternales**
 - En 1998 se implementó un sistema de pasantías con el fin de mejorar la calidad de la prestación y se capacitó a 200 madres cuidadoras
 - Cantidad de beneficiarios: Durante 1998, 950 niños diariamente
 - Cantidad de Centros de Atención: 19 jardines
- **Centros de Acción Familiar (C.A.F.)**
 - Durante 1998 se implementó un sistema de pasantías a fin de mejorar la calidad de la prestación (Escuela Normal Nro. 3, 4, 5; Trabajo Social UBA; Prof. Educación Física Instituto Alberdi)
 - Cantidad de beneficiarios: 900 niños jornada completa, 300 en apoyo escolar y 500 atención nutricional
 - Cantidad de Centros: 6
- **Circuito de Atención a Chicos de la Calle**
 - Año de implementación: se instala como circuito en 1998
 - Objetivo: Articular los distintos programas que atienden esta cuestión para la inclusión integral de los chicos de la calle
 - Destinatarios: Chicos de la Calle
 - Descripción de los Servicios: Operativo de detección de menores de la calle, se capacitó personal a tal fin. Se reformó el Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes (CAINA) que continúa funcionando como Hogar de Día. Se inauguró el primer hogar con pernocte para menores en situación de abandono (PIEDRA LIBRE). Se articuló la acción con el servicio que brindan 25 pequeños hogares
 - Cantidad de Beneficiarios 1998: CAINA 693. Sede central: 308 casos de emergencia, 70 becas escolaridad, Piedra Libre alojados (promedio diario): 17

- Casa del Niño
 - Cantidad de beneficiarios 1998, promedio diario de concurrentes: 77
 - Cantidad de Centros: 1 localizado en B. Barracas, Villa 21
- Casa del Adolescente
 - Cantidad de beneficiarios 1998, promedio diario concurrentes: 71
 - Cantidad de Centros: 1, mismo predio de Casa del Niño, piso superior
- Cooperativas de Producción y Aprendizaje
 - Cantidad de beneficiarios 1998, promedio diario aprendices: 51
 - Cantidad de Centros: durante 1998 funcionaron 4 talleres
- Programa de subsidios instituciones de atención al menor en situación abandono
 - Sin datos
- Red de Defensorías para Niños, Niñas y Adolescentes
 - Funciona como Red desde 1998
 - Objetivo: defender, difundir y promocionar los derechos del niño y del adolescente.
 - Destinatarios: menores de 18 años, padres o encargados de los mismos, instituciones o personas que se interesen por ellos
 - Descripción del servicio: se ofrece un servicio descentralizado en distintos barrios de la ciudad. Asesoría letrada y patrocinio jurídico gratuito a menores de 18 cuyos derechos se vean afectados. Se proporciona un espacio de solución de conflicto alternativa a la instancia judicial y defensa en juicio. Se intenta evitar la judicialización de los niños. Se difunde y capacita sobre la vigencia de la Convención Interamericana sobre los Derechos del Niño. Durante 1998, en cumplimiento de la Ley 12 Art. 27, cláusula transitoria, las defensorías atienden casos de menores de 18 años que estén incurso en contravenciones, cuya meta global es prevenir y proteger sin judicializar: se formó un equipo de guardia de contravenciones para atender las demandas de las autoridades preventoras y fiscales y un equipo de profesionales para la contención de menores infractores. Se comenzaron las obras de adecuación del lugar físico para atender los casos de emergencia contravencional a inaugurar en 1999
 - Cantidad de beneficiarios: durante 1998, casos llevados 4.941, entrevistas acumuladas 5.516
 - Cantidad de Centros: diez, puesto que se abrieron 3 durante 1998. Había sólo dos en 1996

- Parlamentos Barriales

- Año de implementación: proyectado 1998-1999
- Destinatario: chicos, chicas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires
- Descripción del servicio: poner en funcionamiento parlamentos barriales para chicos y chicas. Durante 1998 funcionaron talleres cuyas conclusiones se expusieron en el Cabildo
- Cantidad de beneficiarios: sin datos
- Repartición Responsable: Coordinación con Secretaría de Educación

- Plaza de los Niños

- Año de implementación: 1998
- Descripción del servicio: Encuentros en plazas públicas, donde se ubicaron juegos gigantes los fines de semana
- Cantidad de beneficiarios: programa especial en vacaciones de invierno permitió la concurrencia de 5.000 chicos. Total 1998 (enero/noviembre) 7.300

- Proyecto de Ley de Protección a la Infancia y Adolescencia: aprobación de la Ley por Legislatura en diciembre de 1998

- Actividades recreativas y turísticas para niños y adolescentes

- Cantidad de Beneficiarios: durante 1998, 4.305 chicos visitaron Bs. As. y 160 salieron de la ciudad. En Puerto Pibes Bs. As. otros 2.763 disfrutaron de momentos de recreación. Puerto Pibes Bs. As. en 1998 alojó a 4.315 chicos. Puerto Pibes Necochea alojó a 2.020 chicos
- Cantidad de Centros: dos

II) Servicios al Adulto y a la Familia (Dirección General del Menor y la Familia)

- Servicio Social Central

- Objetivo: abordar la demanda psicológica, social y asistencial del segmento social caracterizado como pobre.
- Destinatarios: * Personas y/o grupos familiares que habitan hogares NBI, que requieran intervención profesional en: vivienda, alojamiento, alimentos, medicamentos, prótesis, órtesis, tratamiento para discapacitados, documentación personal o tramitaciones de partidas nacimiento, matrimonio, etc. Se brinda atención a los mismos en ocasión de transitar distintos tipos de crisis. * ONGs que requieran diagnósticos institucionales
- * Organismos del Gobierno de la Ciudad que requieran evaluación profesional de situaciones socioeconómicas.

- Descripción del servicio: * Abordaje interdisciplinario de las demandas psicosociales de personas con NBI * Estudio y ordenamiento de documentación para posibilitar matrimonios, adopciones, legitimaciones, reconocimientos de hijos, partidas de nacimiento, etc.
- Cantidad de beneficiarios: casos atendidos 10.224, entrega de elementos (ACEIF) 4.952
- Cantidad de Centros: Departamento Servicios Asistencia Social
- Repartición responsable: Dirección General del Menor y al Familia

- Hogar Felix G. Lora
 - Cantidad de beneficiarios 1998: promedio diario 67
 - Cantidad de Centros: uno, sito en Paseo Colón 811
 - Repartición responsable: Dirección General de la Familia y el Menor

- Hogar 26 de Julio
 - Cantidad de beneficiarios, promedio diario alojados: 40
 - Cantidad de Centros: uno, Av. Belgrano 482
 - Repartición responsable: Dirección General de la Familia y el Menor

- Atención en caso de emergencia individual o familiar
 - Objetivo: atender casos de necesidad extrema brindando ayuda material inmediata
 - Destinatarios: personas o grupos familiares que se encuentren en situación de desempleo, carentes de vivienda por desalojo, despido, incendio, etc. Enfermos o carentes de medios de pago para trámites legales
 - Descripción del servicio: se proporcionan alimentos por el término no mayor de 15 días, pago de hotel por un periodo similar cuando no pueden ser internados en los hogares de la Subsecretaría. Compra de medicamentos y gastos que ocasionen los tramites legales
 - Cantidad de Centros: Av. Entre Ríos 1492
 - Repartición responsable: Dirección General del Menor y la Familia

- Nuestras Familias
 - Creado e implementado en 1989
 - Objetivo: brindar ayuda material a familias de bajos recursos en situación de vulnerabilidad

- Descripción del servicio: otorgamiento de subsidios económicos para solucionar problemas relacionados con la vivienda, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, sostenimiento de escolaridad, tramitación de documentación y resoluciones personales de problemas de salud. Como contrapartida de la entrega del subsidio, algún miembro de la familia presta servicio solidario en alguno de los programas de promoción social.
- Cantidad de beneficiarios: 325 familias (1.653 personas)
- Monto destinado: \$ 250.000
- Repartición responsable: Dirección General del Menor y la Familia

III) Servicios a la Tercera Edad (PROSOMA y Dirección General Tercera Edad)

• PROSOMA Programa Social para Mayores

- Objetivo: mejorar la calidad de vida de los mayores, dar respuesta inmediata y adecuada a las necesidades más urgentes y a la vez promover la integración social de los mayores. El PROSOMA busca la integración social evitando y luchando contra la estrategia tradicional de la “institucionalización”.
- Descripción del Servicio: el PROSOMA esta integrado por varios programas comprendidos en dos áreas. I Área de servicios asistenciales que comprende los siguientes programas: a) Hogares de día b) Hogares de Ancianos c) Asistencia Gerontológica domiciliaria. II Área de Servicios de Promoción Social que comprende los programas: a) Proteger b) Unidad de Contralor de Geriátricos Privados c) Recuperación y estimulación de la lecto-escritura d) Emprendimientos laborales e) Convivencia Solidaria f) Capacitación
- Repartición responsable: Dirección de Asistencia Social a Mayores.

• Hogar de Ancianos

- Objetivo: brindar una asistencia integral a aquellos ancianos en situación de desamparo o carentes de apoyo familiar y/o cobertura social
- Destinatarios: ancianos de 60 años en adelante, de ambos sexos.
- Descripción del Servicio: alojamiento y alimentación completa, atención médica integral, atención a la situación familiar y social del residente, actividades recreativas.
- Durante 1998 se realizo un censo sobre la situación social y familiar de quienes están internados en los Hogares. Se constituyó un Consejo de Administración en cada Hogar donde participa

la comunidad cercana al mismo. Se puso en funcionamiento un programa de lecto-escritura tanto para recuperar la capacidad como para alfabetizar.

- Cantidad de Centros: Hogar Dr. Raimondi, Hogar Dr. G. Rawson, Hogar Gral. M. Rodríguez y Hogar San Martín. Apertura del Hogar Viamonte (1998)
 - Repartición responsable: Dirección de Asistencia Social a Mayores
- Atención Domiciliaria para la Tercera Edad
 - Año de implementación: vigente en 1997. Según Figueroa es de 1998
 - Objetivo: Ídem 1997
 - Destinatarios: Ídem 1997
 - Descripción del servicio: Ídem 1997
 - Cantidad de Beneficiarios: subsidiados promedio mensual: 227. Atendidos promedio mensual: 320
 - Cobertura alcanzada diciembre de 1998 351 ancianos
 - Monto Presupuestario: \$ 354.000
 - Repartición responsable: PROSOMA
 - Hogares de Día (similar a Centros de Día: digesto municipal creado en 1990)
 - Cantidad de beneficiarios (enero/noviembre) concurrentes promedio diario: 528.
 - Cantidad de Centros: 10 y se planifica la apertura de otros dos.
 - Monto Presupuestario: \$ 522.500
 - Repartición responsable: PROSOMA
 - “Proteger” Orientación y Asistencia al Adulto Mayor en Situación de Maltrato
 - Año de implementación: diciembre de 1998
 - Objetivo: garantizar los derechos de los adultos mayores en el ámbito de la Ciudad en los casos en que se sientan maltratados tanto física como emocionalmente o en caso de riesgo de serlo, a través de acciones destinadas a proteger esos derechos. El objetivo específico de Proteger es la creación de Centros de Orientación y la inclusión de los adultos afectados en nuevas redes sociales
 - Destinatarios: ancianos en situación de vulnerabilidad física o emocional en el ámbito de la Ciudad de Bs. As.
 - Descripción del servicio: asistencia directa a través de un grupo interdisciplinario que realiza las derivaciones correspondientes y el seguimiento de cada caso si así se lo requiere. La ejecución del

- programa se desarrolla en tres ejes: promoción de derechos de los mayores, prevención del maltrato y asistencia.
- Cantidad de beneficiarios/as: 150 casos con seguimiento y un promedio de 10 a 15 consultas por día.
- Cantidad de centros: cuatro Centros de Atención (Villa Lugano, Palermo, Barracas y Once)
- Monto presupuestario: \$37.800
- Repartición responsable: PROSOMA
- Control de Hogares Geriátricos Privados
 - Año de implementación: 1998
 - Objetivo: garantizar los derechos de los mayores en los hogares geriátricos privados a través de la Unidad de Contralor de establecimientos geriátricos privados.
 - Contralor: a partir de 8/10/98, visitados 69, no se pudo ingresar a 44
 - Repartición responsable: PROSOMA
- Viviendas Solidarias (en proyecto)
 - Objetivo: brindar a personas mayores la oportunidad de convivir, evitando de este modo la internación geriátrica y fomentando su integración social.
 - Repartición responsable: PROSOMA
- Emprendimientos Laborales
 - Objetivo: alentar la creación y diversificación de emprendimientos y servicios destinados a formar recursos laborales. Rescatar experiencias y oficios previos.
 - Descripción del servicio: se desarrolla en el ámbito de los Hogares de Ancianos y de Día. Se alienta la creación y diversificación de emprendimientos y servicios destinados a formar recursos laborales. Se intenta rescatar experiencias y oficios previos. Capacitación y estimulación de nuevas actividades. Se crea bolsa de trabajo.
 - Repartición responsable: PROSOMA
- Recuperación y Estimulación de la lecto-escritura
 - Año de implementación: 1998 como parte de nuevo modelo Hogar de Ancianos
 - Objetivo: estimular los hábitos de lectura y escritura juntamente con los planes de alfabetización para mayores para facilitar la integración social del mayor
 - Destinatarios: Ancianos en los Hogares como primera etapa, con posterioridad a la comunidad en general
 - Repartición responsable: PROSOMA

- Talleres Pensar, Participar, Producir
 - Año de implementación: vigente en 1997
 - Cantidad de beneficiarios: concurrieron 37.206 personas. Se organizaron 207 jornadas y charlas en los centros de jubilados. Cantidad charlas, talleres y jornadas: 2.044; Participantes: 47.760
 - Repartición responsable: Dirección General Tercera Edad
- Asistencia previsional, fiscal y de tramitaciones
 - Año de implementación: 1998 (servicio de unidades móviles para consultas previsionales y línea consulta previsional)
 - Objetivo: proporcionar a través de unidades móviles información en los centros de Jubilados y Pensionados, asociaciones vecinales y otras agrupaciones que nucleen personas de tercera edad. La prestación se completa con atención domiciliaria para personas mayores con dificultades físicas para desplazarse
 - Destinatarios: jubilados, pensionados o quienes estén próximos a recibir el beneficio nucleados en agrupaciones antes mencionadas
 - Descripción del servicio: asesoramiento previsional especializado brindado por profesionales tanto en forma personal como por teléfono, pago de haberes a domicilio (prestación que contempla a aquellas personas impedidas de concurrir a los lugares de pago por dificultades físicas), entrega a domicilio de partidas de matrimonio, nacimiento y defunción, facilidades bancarias para el cobro de haberes previsionales. Se obtuvieron mejores condiciones para el cobro (ampliación horario de atención, mayor cantidad de ventanillas, etc.). Asesoramiento personal por diversos temas, con motivo del avalúo de la ciudad
- Créditos bancarios a través de un acuerdo con el Banco de la Ciudad para el establecimiento de una línea de créditos personales para mayores.
 - Cantidad de beneficiarios: asesoramiento previsional: 2.210 consultas personales, 4.029 llamados y 936 consultas epistolares. Pagos a domicilio: 465 pagos
 - Entrega de partidas: 402 tramitaciones. Créditos bancarios: se tramitaron 556 solicitudes para el Banco
 - Repartición responsable: Dirección General Tercera Edad
- Centros de jubilados
 - Año de implementación: 1998
 - Descripción de los servicios: Reempadronamiento de Centros de Jubilados

- Programa de Ayuda a los Centros de Jubilados y Pensionados: asesoramiento para refacciones y entrega de materiales y muebles. Donaciones de empresas solidarias. Jornadas intercentros: Primera Olimpiada entre Centros, con la colaboración de los Centros de Gestión y Participación. Regularización de la personería jurídica de los Centros en colaboración con Colegio de Escribanos
- Repartición responsable: Dirección General Tercera Edad
- Relativos a recreación y actividades culturales
 - Descripción del servicio: espectáculos artísticos en teatros San Martín y Pte. Alvear. Los Grandes cuentan la Historia: es una experiencia de 1997, durante 1998 se realizó el Segundo Certamen
 - Repartición responsable: Dirección General Tercera Edad
- Informatización del Servicio
 - Descripción del servicio: 1) La Interconexión Informática con la Cámara de Apelaciones de la Seguridad Social permite informar a los jubilados y pensionados del estado de los juicios que tramitan en los Juzgados de Primera Instancia en la Seguridad Social y ante la Cámara. 2) Interconexión Informática con Administración Nacional de la Seguridad Social: la conexión con el ANSES permite averiguar el estado del trámite. 3) Interconexión Informática con la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
 - Repartición responsable: Dirección General Tercera Edad

IV) Servicios a la Mujer (Dirección General de la Mujer)

- De Prevención de Cáncer Génito-Mamario
 - Año de implementación: 1998 (PAP: 10/03/98, mamas: 7/12)
 - Objetivo: prevención del cáncer de cuello uterino
 - Destinatarios: mujeres de la Capital Federal o Gran Bs. As.
 - Descripción del servicio: realización de exámenes ginecológicos en cinco hospitales de la Capital, el programa se complementa con el de prevención de cáncer de mamas. Se habilitó una línea de consulta telefónica para información general (cinco líneas según informe de Dirección General de la Mujer)
 - Cantidad de beneficios: 16.100 PAPS y 18.000 llamadas. Informe de la Dirección General PAP llamadas: 20.234 al 31/12/98. PAP atenciones: 17.000. Mamas: llamadas 4.919, revisiones 3.000
 - Cantidad de Centros: cinco Hospitales porteños
 - Monto presupuestario: sin información

- Repartición responsable: Dirección General de La Mujer en coordinación Secretaria de la Salud.
- Créditos Hipotecarios para Jefas de Hogar
 - Año de implementación: 1998 (2/11/98)
 - Destinatarios: mujeres jefes de hogar mayores de edad, con hijos a cargo, residentes en la ciudad (un año), sin vivienda propia. Deben tener trabajo con ingreso comprobable y las cuotas no deben superar el 30% de ese ingreso.
 - Objetivo: proveer de facilidades de acceso a la vivienda propia
 - Descripción del servicio: se otorgan créditos hipotecarios para vivienda única y propia
 - Cantidad de beneficiarios o beneficios: noviembre hasta enero de 1999: 16.346 llamados, atención de 3.265 personas en la Dirección General y 4.838 personas en los CGyP
 - Repartición responsable: Dirección General de la Mujer
- Mujeres entrenadas en tecnologías aplicadas (META)
 - Año de implementación: 1998 (5/12/98)
 - Destinatarios: mujeres Jefas de Hogares
 - Objetivo: mejorar las posibilidades de inserción laboral y satisfacer inquietudes personales de las participantes del programa
 - Descripción del servicio: cursos de capacitación laboral en áreas tecnológicas: computación, artes gráficas, publicidad, alimentación, hotelería, marroquinería, diseño de muebles, técnicas constructivas. Actividades de apoyo a la familia (cuidado de los hijos) mientras las mujeres asisten a los cursos.
 - Cantidad de beneficiarios: en Informe Dirección General se mencionan 1.349 inscripciones
 - Repartición responsable: Dirección General de la Mujer en articulación con la Dirección General de la Familia y el Menor y otras
- Línea Telefónica 0800-Mujer
 - Año de implementación: 1998
 - Objetivo y descripción del servicio: brindar información y asesoramiento telefónico para PAP, el servicio se extendió a causa de su éxito para los Programas de capacitación (Amigas y Meta), el programa de créditos hipotecarios y la difusión de Plan Integral para el Desarrollo de las Mujeres y sus Hijos. Se realizan también las derivaciones para las líneas de asistencia de Violencia Familiar
 - Cantidad de beneficiarios: hasta mediados de enero 1999 se atendieron 34.637 llamados
- Línea Telefónica “Te Ayudo”(Línea de Violencia Familiar para Niños y Jóvenes, 1997)

- Objetivo: brindar información, contención y derivación antes casos de abuso sexual y/o maltrato de menores y adolescentes
 - Descripción del servicio: similar 1997, coordinación con Centros de Asistencia al Maltrato Infantil de la Dirección General de la Mujer y hospitales, comisarías, juzgados, etc.
 - Cantidad de beneficiarios: desde enero de 1998 hasta 1999, 11.050 llamados. Informe de Dirección General de la Mujer: llamadas mensuales promedio, 1.000
 - Violencia Conyugal (informe de Dirección General de la Mujer)
 - Objetivo: contención, asesoramiento técnico-legal y psicosocial así como también derivación
 - Descripción del servicio: servicio telefónico las 24 hs
 - Cantidad de beneficiarios: 2.000 llamados mensuales Informe de Gestión: enero de 1997 hasta enero de 1999, se atendieron 21.288 llamados
- Asistencia al Maltrato Infantil
 - Objetivo: asistencia y orientación ante situación de maltrato
 - Descripción del servicio: ídem 1997, en coordinación con los CIM
 - Cantidad de beneficiarios: enero 1998 hasta 1999, 4.100 atenciones.
 - Hogar para Madres Adolescentes “M.E. Duarte”
 - Destinatarios: menores de 21 años embarazadas. En 1998 se agregaron bebés recién nacidos en situación de riesgo
 - Objetivo y descripción servicio: institución de tránsito que brinda alojamiento a la menor y su bebé hasta la mayoría de edad de la madre o el primer año del hijo. Se intenta la reinserción laboral o se asegura la protección integral de ambos mediante la articulación con otros programas para permitir reinserción social (capacitación laboral o educacional). Es novedad respecto de 1997
 - Cantidad de beneficiarios: durante 1998 se alojaron 50 personas entre madres e hijos
- Centros Integrales de la Mujer (CIM)
 - Año de implementación: vigentes en 1997 (figura un CIM como de 1989, Elvira Rawson)
 - Objetivo y descripción del servicio: asistencia a mujeres víctimas de violencia familiar mediante tratamientos psicológicos individuales y grupales, talleres de reflexión, grupos de autoayuda y asesoramiento legal. Algunos CIM sólo se dedican a la atención de víctimas de violencia. El CIM “Lola Mora” atiende a pacientes con problemas de adicción en forma gratuita a partir de dos

- modalidades: hospital de día o consultorios externos como alternativas a la internación. En los CIM también se organizan charlas y talleres para la prevención de enfermedades de transmisión sexual, trastornos alimentarios y embarazos en adolescentes
- Cantidad de beneficiarios: enero de 1998 hasta 1999 se brindaron 15.125 prestaciones. En el CIM “Lola Mora” se realizaron 3.273 atenciones
 - Casa de Refugio para Mujeres Golpeadas y sus Hijos
 - Cantidad de beneficiarios: enero 1998 hasta 1999 se alojaron 131 personas
 - Presupuesto: \$381.736
 - Grupos itinerantes
 - Año de implementación: 1997
 - Objetivo: brindar información a establecimientos educativos y asesoramiento acerca de la temática de Violencia Familiar
 - Descripción del servicio: se conformó un equipo interdisciplinario itinerante para recorrer distintos establecimientos educativos y/o culturales y barriales con el objeto de organizar charlas y talleres sobre la detección y prevención de la violencia familiar. Los contenidos del Programa son: definición conceptual, descripción problemática, aproximaciones teóricas del marco legal y la importancia de detección y prevención en las instituciones, información acerca de centros de derivación
 - Cantidad de beneficiarios: 750 personas
 - Descentralización del Área de la Mujer
 - Año de implementación: 1997
 - Objetivo: articular, coordinar y canalizar las demandas del barrio que llegan a los CGyP, allí una representante de la Dirección recibe a las mujeres que se acercan con el fin de contenerlas y derivar su caso según corresponda. Se complementa también con un programa de difusión hacia las instituciones del barrio de los servicios que presta en los CGyP la Dirección General de la Mujer. De este modo se integran redes solidarias de ayuda comunitaria
 - Cantidad de beneficiarios: 4.860 personas por mes
 - Presupuesto: \$13.250
 - Promoción y Asistencia a la Salud Mental de la Mujer
 - Año de implementación: CIM 24 de Noviembre 113 vigente en 1997
 - Descripción del servicio: a través un equipo de profesionales se otorga ayuda psicológica a mujeres con problemas de salud

mental. En el área comunitaria se llevan a cabo talleres de reflexión. Se capacita a mujeres como multiplicadoras sociales para la prevención en salud mental.

- Cantidad de beneficiarios: desde Enero 1998 hasta 1999 se realizaron 4.125 atenciones
- Presupuesto: \$104.280
- Asesoramiento legal, notarial y patrocinio jurídico
 - Objetivo: difusión de los derechos del género (mujeres y niñas)
 - Destinatarios: mujeres y niñas de escasos recursos
 - Descripción del servicio: equipo de abogadas que asesoran y brindan marco legal para que las mujeres resguarden y ejerzan sus derechos, especialmente en lo relativo a violencia familiar. Es constante la participación en foros que discuten tanto la legislación vigente como los proyectos de ley.
 - Cantidad de beneficiarios: enero 1998-1999 3.606 atenciones. Mujer: 350 atenciones por mes
 - Cantidad de centros: dos CIM: Alicia Moreau y Margarita Malharro
 - Presupuesto: \$157.570
- Amigas
 - Objetivo: brindar a mujeres jefas de hogar con restricciones económicas y a sus hijos un espacio de capacitación laboral, recreación y talleres salud, y comunicación intrafamiliar.
 - Destinatarios: mujeres jefas de hogar y su familia con escasos recursos
 - Descripción del servicio: capacitación laboral (computación, reparaciones del hogar), talleres sobre salud, diálogo intrafamiliar y servicios de peluquería.
 - Cantidad de centros: 2
- Capacitación interna y externa
 - Año de implementación: junio 1997
 - Objetivo: varios
 - Destinatarios: mujeres
 - Descripción del servicio: capacitación en municipios del interior en temas relativos a violencia familiar, maltrato infantil, género. A nivel local se realizó el segundo ciclo Apostar a la Vida y talleres y jornadas sobre Mujer y Trabajo, Violencia, HIV. Curso en Sede Central para entrenamiento en ámbito laboral.
- Capacitación a líderes jóvenes
 - Año de implementación: abril 1997

- Objetivo y descripción del servicio: se capacita a jóvenes líderes en género, ciudadanía y desarrollo, tratada desde la doble perspectiva generacional y de género. Con el auspicio del BID, ONU, Embajada EE.UU. y distintas ONGs se realizó el Seminario de Capacitación para Líderes Jóvenes en Género, Ciudadanía y Desarrollo.
- Cantidad beneficiarios: 50 agentes multiplicadores.
- Novedades respecto de 1997
 - La Legislatura de la Ciudad sancionó con fuerza de ley el Registro de Organizaciones de Mujeres de la Ciudad a fin de que se coordinen acciones con ONGs. Se está trabajando en la instalación de ese registro. Con la Cancillería Argentina se ha participado en el Programa de Seguimiento a la Plataforma de Beijing. Participación como miembro integrante en el Consejo Federal de la Mujer del PEN para la elaboración del Plan Federal de La Mujer. Participación en Red de Áreas Mujer de las Mercociudades, la Dirección General de la Mujer es representante del GCBA.
- Sistematización de datos y equipamiento informático
 - Objetivo: relevamiento de datos de mujeres que solicitan los servicios de la Dirección General de la Mujer, posterior elaboración estadística. Estos elementos colaboran con el diseño de políticas
 - Presupuesto: \$109.230
- Centro de Información y Documentación
 - Año de implementación: abril 1997
 - Objetivo: centro de consulta de temas específicos de mujer abierto al público
 - Descripción del servicio: se cuenta con material específico sobre todos los temas relativos a mujeres. También tiene un espacio institucional en Feria del Libro
 - Cantidad de beneficiarios: han consultado desde enero 1997 hasta 1999 1.340 personas
 - Cantidad de centros: uno, "Zita Montes de Oca"
 - Presupuesto: \$45.500

V) Prestaciones relativas al deporte (Dirección General del Deporte)

- Maratón Nike-UBA-GCBA
 - Año de implementación: aparentemente en 1990/1991
 - Descripción del servicio: séptima edición de los 10 km de Maratón NIKE
 - Cantidad de beneficiarios: más de 4.000 atletas y deportistas

- Buenos Aires en Zapatillas

- Objetivo: potenciar el uso de actividades deportivas al aire libre y el mejoramiento de la calidad de vida
- Destinatarios: vecinos de la Ciudad
- Descripción del servicio: las actividades son gratuitas, la Dirección General del Deporte asesora, presta servicios y elementos a los vecinos que se acercan a practicar deportes: voley, caminatas, gimnasia aeróbica, etc.
- Cantidad de beneficiarios: desde noviembre de 1998 por cada fin de semana se acercaron 250.000 (20% participación activa, 50% contacto visual)

- Juegos de la Juventud

- Año de implementación: primeros juegos entre el 8 y 13 de diciembre de 1998
- Destinatarios: deportistas de entre 12 y 15 años del país
- Descripción del servicio: competencias deportivas en casi todas las disciplinas
- Cantidad de beneficiarios: 160 deportistas porteños en representación de la Ciudad

- Colonias de Verano

- Destinatarios: niños de 4 a 12 años incluyendo a niños con discapacidades
- Descripción del servicio: ibídem 1997
- Cantidad de beneficiarios: en 1999 participaron 9.000 chicos, 700 de ellos con discapacidades
- Cantidad de centros: 12 Polideportivos de la Ciudad (2 más que en 1997: el Martín Fierro y el Ramsay)

- Escuelas deportivas

- Año de implementación: aparentemente 1998
- Objetivo: continuar con actividades recreativas de las colonias en periodo lectivo
- Destinatarios: niños convencionales de 9 a 12 años y niños discapacitados
- Cantidad de centros: 40 escuelas comunes y 4 para discapacitados

- Deporte para Adultos

- Cantidad de beneficiarios: concurrencia aproximada de 1.000 usuarios por mes
- Cantidad de centros: 12 polideportivos

- Tercera Edad Activa (1998 Adultos Mayores)
 - Cantidad de beneficiarios: aproximadamente 700 personas al mes
 - Cantidad de centros: 8 parques deportivos y hogares de ancianos
- Natación para Todos (Aprender a Nadar 1997)
 - Destinatarios: comunidad en general y en 1998 también grupos con afecciones con derivación medica
 - Descripción del servicio: ídem 1997, con practica jockey subacuático en 1998
 - Cantidad de beneficiarios: aproximadamente 1.700 personas
- Acuerdo con la Federación Atlética Metropolitana
 - Año de implementación: 1998
 - Objetivo: promover, facilitar y reglamentar las pruebas pedestres en lugares públicos

VI) Servicios a la Comunidad (Dirección General de Políticas Sociales)

- Ciudadanía e identidad
 - Año de implementación: 1998
 - Objetivo: promoción del ejercicio de la ciudadanía en los distintos barrios. Permite una vinculación mas realista con el territorio, favorece el reposicionamiento de los vecinos como sujetos de derecho y responsables. No propone vinculaciones asistencia-listas ni inmediatas
 - Destinatarios: barrios de la Ciudad
 - Descripción del servicio: se promueve el ejercicio de la ciudadanía a través de talleres creados como espacio de reflexión, intercambio y aprendizaje. Los temas abordados son: discriminación, identidad, documentación, seguridad, mecanismos de participación, derechos humanos, de género, de infancia, adolescencia, tercera edad, consumidores, convivencia. También se realizaron gestiones para regularizar la documentación de los participantes juntamente con la Dirección General de Registro Civil
 - Cantidad de beneficiarios: en 1998 se realizaron 42 talleres a los que concurrieron 1.045 personas.
- Integración Ciudadana
 - Año de implementación: aparentemente en 1998
 - Objetivo: facilitar el protagonismo de los actores sociales en la construcción de estrategias de cambio que mejoren la convivencia urbana reconstruyendo la identidad social, fomentando la participación y las capacidades de negociación-decisión de los habitantes
 - Destinatarios: niños, mujeres y jóvenes que habitan en barrios inseguros

- Descripción del servicio: en articulación con el Programa de Prevención del Delito y la Violencia, Secretaría de Gobierno, se interviene en las reuniones de Consejos Vecinales para la Prevención apoyando las organizaciones vecinales
- Las reuniones se hacen en los CGyP
- Repartición responsable: Secretaría de Promoción Social y Dirección General de Políticas Sociales
- Servicios Sociales Zonales
 - Descripción del servicio: atención y canalización de problemas sociales que requieran asistencia directa en salud, trabajo, documentación, violencia familiar, niñez y adolescencia, subsidios, tercera edad, vivienda, etc. Se trabaja en forma articulada con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales para dar respuesta a las demandas
 - Cantidad de beneficiarios: en 1998 se atendieron 42.488 personas
 - Cantidad de centros: se abrieron 2 centros más para mantener la presencia en cada uno de los 16 CGyP
- Promoción y Fortalecimiento de la Organización Social Local (Conformación y Promoción de Redes Sociales 1997)
 - Cantidad de beneficiarios: existen 13 redes de las que participan 311 instituciones. En 1998 se detectaron 1.700 instituciones barriales y se relevaron 1.000. Se asesoro técnicamente a 43 instituciones con un alcance de 1.410 familias beneficiadas
 - Cantidad de centros: * Red de Instituciones de Villa 31, 6 instituciones, 1998 * Red Solidaria Boca-Barrancas, 40 instituciones, 1993 * Red Interinstitucional Zona 4, 30 instituciones, 1998 * Red Social Caballito-Almagro, 40 instituciones, 1994 * Red de tercera Edad Zona 7, 8 instituciones, 1997 * Red para Mujeres en Situación de Riesgo, 15 instituciones, 1995 * Red de Trabajo Social Lazos y Nudos (Lugano-Mataderos), 15 instituciones, 1996 (SSZ N 9) * Multisectorial de Mataderos, 35 instituciones, 1996 * Red Solidaria de Villa Devoto, 15 instituciones, 1996 * Comité de Enlace Interinstitucional Zona 11, 40 instituciones, 1994 * Red Interinstitucional Saavedra-B. Mitre, 12, 1996 * Redescubrirnos, 15 instituciones, 1996 * Red Interinstitucional Zona 14 Oeste-Este, 40 instituciones, 1993
- Relativos a talleres de información y capacitación
 - Descripción de los servicios: * Seguridad Ciudadana con jóvenes: en articulación con Secretaría de Gobierno y Secretaría de Educación de la Ciudad

- Apoyo técnico a instituciones

- Objetivo: los Servicios Sociales Zonales contribuyen a elevar el nivel de organización en el ámbito local brindando asistencia técnica a las instituciones y grupos comunitarios que lo requieran
- Descripción del servicio: asesoramiento o intervención para: favorecer el nivel de organización interna, planificación de las acciones para potenciar las prestaciones, implementación de estrategias de prevención y/o resolución de problemas sociales

- *Juegotecas Comunitarias*

- Objetivo: brindar un innovador espacio de recreación mediante la gestión coordinada con ONGs desde la concepción de la integridad del sujeto adecuando las actividades a edad y sexo con la colaboración de líderes de juego experimentados. En este espacio: se valora el juego como fin en sí mismo, se reconoce el derecho a la recreación de los chicos, se promocionan los derechos de los mismos, se previenen situaciones de vulnerabilidad social, se fomenta la complementariedad con la escuela y se promueve la comunicación
- Destinatarios: niños/as de escasos recursos
- Cantidad de beneficiarios: aproximadamente 100 chicos/as
- Cantidad de centros: durante 1998 funcionaron 2 juegotecas

- Grupos de orientación, capacitación y reinserción para personas sin trabajo

- Objetivo: generar en las personas desocupadas las condiciones adecuadas par afrontar la búsqueda de trabajo y/o la participación en proyectos productivos. Promover una mirada crítica sobre la visión dominante de responsabilizar al desocupado de su situación, entender la desocupación no como condición definitoria de la persona, promover la articulación con otros programas que tengan como población objetivo a personas en situación de desempleo tales como el Programa Social de Trabajo de la Secretaría de Industria, Programa Trabajar III del Ministerio de Trabajo y el Proyecto Imagen
- Destinatarios: personas sin trabajo
- Cantidad de beneficiarios: 75 personas durante 1998
- Cantidad de centros: dos, en Servicios Sociales Zonales

- Capacitación

- Año de implementación: aparentemente 1998
- Descripción de los servicios: en forma permanente se establecen contactos con profesionales y organizaciones con trayectoria en

el campo de las políticas sociales permitiendo la actualización continua inter y extra-institucional mediante cursos, talleres, seminarios, etc. Prácticas preprofesionales de alumnos de la UBA y del UMSA de Trabajo Social en los Servicios Sociales Zonales: lo que comprende un proyecto de aprendizaje vía el trabajo directo en el campo, inserción en los Servicios Zonales y participación en estudios de zona

- Centro de Información sobre las ONGs que operan en la Ciudad de Bs. As. (CIOBA)

- Objetivo: crear una base de datos con información específica, actualizada y georeferenciada de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil
- Destinatarios: la comunidad en general. Permitir obtener un claro espectro de actores y recursos sociales de la ciudad, establecer vínculos de intercambio y cooperación, potenciar las acciones y optimizar los recursos
- Descripción del servicio: un servicio de información eficiente y moderno que integre con otras bases similares para consulta directa. Etapas: relevamiento y actualización de la información, procesamiento e integración en redes, apertura a la consulta general

- Prevención HIV/SIDA

- Año de implementación: SSZ N6 1996, SSZ N2 1998
- Descripción del servicio: talleres de y para jóvenes, muestras de afiches de carácter internacional sobre prevención donde los jóvenes pueden votar y elegir el afiche más representativo. Talleres para las familias beneficiarias del Programa de Complementación Nutricional en los que la representación teatral es un recurso. En coordinación con los Centros de Salud y Acción Social, FUNDAMIND, Fundación Huésped, Secretaría de Educación, ADEUEM
- Repartición responsable: Dirección General de Políticas Sociales

- Centro de Documentación en Políticas Sociales

- Año de implementación: aparentemente 1998
- Descripción del servicio: investigaciones y experiencias en el campo de las políticas sociales de la Ciudad y de otras regiones con problemáticas similares que permitan acceder a información sobre la temática. Se participa en redes de información especializada y se procura poner al alcance de los usuarios información actualizada mediante la serie de Documentos de Diseminación Selectiva (Servicio DSI) y dos publicaciones: Nexos y Serie Documentos

VII) Servicios a Personas con Necesidades Especiales y a Comunidad (Dirección General de Asistencia Comunitaria)

- Prevención de las Discapacidades
 - Descripción del servicio: equipo de profesionales orienta y asesora a personas, grupos e instituciones en la temática de la discapacidad. Campañas de Educación Vial (semáforos, rampas, carteles, etc. y de integración ciudadana en coordinación con Secretaría de Educación y ONGs en favor de la integración en escuelas primarias públicas
- Asistencia Directa
 - Objetivo: ayuda material inmediata
 - Destinatarios: discapacitados sin cobertura social
 - Descripción del servicio: entrega de elementos a personas discapacitadas sin cobertura social. Sillas de rueda en comodato y convenio con CILSA Mutual para entrega de sillas de ruedas
 - Cantidad de beneficiarios: 100 elementos de órtesis y prótesis entregados
- Becas para Capacitación Laboral
 - Año de implementación: 1998
 - Descripción del servicio: capacitación laboral en distintas disciplinas
 - Cantidad de beneficiarios: se capacitaron 230 personas y 40 de ellas lograron incorporación laboral
- Escuelas especializadas
 - Año de implementación: aparentemente en 1998
 - Descripción del servicio: a través de un convenio con la FIAT Auto Argentina se creó la escuela de manejo para personas con distintos tipos de discapacidad. A partir del convenio con Pino Coiffeur, se instaló un salón de peluquería adecuado
- Creación del Registro de Aspirantes a Pequeños Comercios
 - Año de implementación: 1998
 - Objetivo: el registro será utilizado por la Dirección General de Concesiones y Privatizaciones que realice las adjudicaciones pertinentes
 - Descripción del servicio: permitir la explotación de pequeños comercios de edificios públicos
 - Cantidad de beneficiario: se inscribieron 322 personas
- Talleres
 - Año de implementación: 1998
 - Descripción del servicio: * numerosos cursos y jornadas con artistas discapacitados, entre ellos se trabajó con un grupo de teatro inte-

grado designado como “Embajador de los Derechos del Niño” * Se realizó el “Encuentro para la Participación e Integración de las Personas con Necesidades Especiales” convocado conjuntamente con la Legislatura Porteña en defensa de los Derechos Humanos

- Integración en el Deporte (parece parte de Deporte y Recreación para Personas con Discapacidad 1997)
 - Cantidad de beneficiarios: 350 personas han concurrido a los polideportivos y colonias de vacaciones
 - Repartición responsable: Dirección General de Asistencia Comunitaria en coordinación con Dirección General del Deporte y de Familia y Menor
 - Apoyo a grupos comunitarios que prestan servicios a la infancia
 - Cantidad de beneficiarios: se han otorgado subsidios a 230 grupos, lo que representa a 12.300 personas que viven en barrios carenciados o villas
 - Monto Presupuestario: promedio anual de \$ 7.500 a cada grupo y 11.800 raciones alimentos diarios
 - Repartición responsable: Dirección General de Asistencia Comunitaria
- Centros Comunitarios (Actividades de Prevención y Promoción Asistencial, Sanitaria y Cultural en Centros Comunitarios 1997)
 - Descripción del servicio: servicios de apoyo escolar, técnicas artísticas y de expresión así como de prevención de adicciones
 - Cantidad de beneficiarios: 18.000 prestaciones
 - Cantidad de centros: tres.
 - Repartición responsable: Dirección General de Asistencia Comunitaria

VIII) Servicios a la Juventud (Dirección General de la Juventud)

- Curso de derechos humanos para personal de seguridad y portería en locales bailables y afines.
 - Año de implementación: 1997
 - Objetivo: prevenir hechos de violencia y discriminación a los jóvenes concurrentes a boliches mediante la realización de cursos sobre derechos humanos para el personal.
 - Descripción del servicio: se realizan talleres sobre discriminación y violencia en los boliches. Espacio de debate y reflexión del rol del personal de seguridad. Intercambio de experiencias. Consecuencias jurídicas de la discriminación y el abuso de autoridad. La Dirección General de la Juventud en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos, Centro para la

- Participación, Secretaría de Cultura, Control Ciudadano del GCBA y el Movimiento Ecuménico por los DD.HH.
- Repartición responsable: Dirección General de la Juventud
- Curso teórico para obtener la licencia de conducir
 - Año de implementación: aparentemente 1998
 - Objetivo: ofrecer un ámbito físico para los jóvenes donde realizar los cursos, descentralizando el servicio de la Dirección General de Tránsito. Acercar a los barrios los cursos que se dictan en las dependencias de la Dirección General de Tránsito
 - Descripción del servicio: cursos teóricos de educación vial. Se otorgan certificados válidos por un año para presentar en la Dirección General de Tránsito para rendir el examen de manejo
 - Repartición responsable: Dirección General de la Juventud
- Consejo Consultivo de la Juventud en la CBA
 - Año de implementación: 1998
 - Descripción del servicio: el Consejo asesora en líneas de acción respecto de las políticas destinadas a la juventud con el objetivo de construir consensos sobre la base de un nuevo modelo de gestión de políticas. Espacio dinámico de encuentro y debate formado por organizaciones sociales, representantes juveniles de distintos partidos con representación en la Legislatura porteña. El objetivo fundamental es el relevamiento estadístico para hacer diagnóstico de la situación de los jóvenes en la ciudad
 - Repartición responsable: Dirección General de la Juventud
- Marcha de las Antorchas "Todos los Derechos para Todos"
 - Año de implementación: 1998
 - Objetivo: conmemoración del 50 Aniversario de la Declaración de los DD.HH. por la ONU.
 - Repartición responsable: Dirección General de la Juventud
- Campaña de distribución de preservativos y listones rojos
 - Año de implementación: 1998
 - Objetivo: conmemoración Día Internacional de la Lucha contra el SIDA. Campaña de distribución de preservativos (1.000) y listones rojos
 - Repartición responsable: Dirección General de la Juventud

IX) Servicios Relacionados con Problemas Habitacionales y Atención de la Emergencia

- Relativos a ocupaciones irregulares y desalojos
 - Descripción del servicio: tres tipos de intervención: * Albergue temporario para pernoctar para quienes duermen en la vía pública. * Contención: red de comedores y CAF

- Soluciones habitacionales: mediante la formación de cooperativas o mutuales
- Apoyo a ONGs que atienden la misma problemática
- Entrega de materiales para autoconstrucción de viviendas
- Fluido diálogo con entidades comunitarias de villas y barrios carenciados, como por ejemplo el MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos)
- Cantidad de beneficiarios: en cuanto a las medidas de solución habitacional se evitó el desalojo compulsivo de 150 personas, y con respecto a apoyo a ONGs se recicló el edificio de Azopardo 920.
- Repartición responsable: SPS
- Parque de la Ciudad
 - Descripción del servicio: ídem 1997. Se sumaron también organizaciones que colectivamente visitaron el Parque
 - Cantidad de beneficiarios: concurrieron al Parque 146.611 personas
 - Repartición responsable: SPS
- Solidaridad y Voluntariado “Uno por otro”
 - Objetivo: educar para la solidaridad como un valor inherente a la condición de ciudadano, y promover el concepto de voluntariado y la práctica de la ciudadanía en la creación de actividades voluntarias
 - Destinatarios: comunidad en general
 - Descripción del servicio: cuenta con cinco áreas de trabajo:
 - a) Jornadas de Trabajo Voluntario: implementación desde 1997, se llevaron a cabo 10 jornadas, y en 1998 3 más. Son una instancia de participación voluntaria, solidaria y masiva. El objetivo es recuperar la noción de lo público como propio. Actividades que realiza: reparación plazas e instalaciones destinadas al equipamiento colectivo del barrio. Campañas de prevención y difusión de temas de interés colectivo. Brinda la posibilidad de participar en instancias de trabajo voluntario que hagan al desarrollo y bienestar barrial
 - b) Ecoclubes: el objetivo es promover la formación de grupos de jóvenes en instituciones autogestivas para la promoción, defensa y mejoramiento del medio ambiente y la calidad de vida. El proyecto se desarrolló a través de Equipos de Facilitación y Capacitación que convocan, nuclean y capacitan a jóvenes del barrio. Se constituyó el Consejo Asesor conformado por 22 ONGs que en colaboración con la Coordinación elaborarán el documento final
 - c) Desarrollo de Grupos Voluntarios para la Tercera Edad: se promueve la formación de un movimiento de voluntarios que integra

tanto a adultos mayores como a otras franjas etarias. Se realizaron actividades en hogares permanentes y de día. También Grupos Voluntarios de jóvenes: mediante el intercambio de distintas escuelas medias se estimula la formación de un movimiento de jóvenes solidarios. Durante 1998 se realizaron actividades en escuelas. Participación en la Primera Consulta para Chicos, Chicas y Adolescentes realizada por UNICEF y el GCBA

d) Áreas de Capacitación: Formación de Voluntarios: formación, entrenamiento y actualización de voluntariado. Se brindan herramientas acerca del espíritu y la metodología de trabajo. Asistencia técnica a organizaciones sin fines de lucro: apoyo técnico para organizaciones sin fines de lucro en recaudación de fondos, dirección del voluntariado, formulación e implementación de proyectos. Asistencia técnica a escuelas de nivel medio: acciones de formación y orientación para el desarrollo de proyectos de los jóvenes. Centro de investigación: investigación, divulgación científica y centro de documentación sobre el tema

- Concurso Universidad Solidaria:

- El mismo prevé la convocatoria para la presentación de pequeños proyectos, estrategias y/o programas de mejoramiento e innovación respecto de la problemática social. La convocatoria es a la comunidad universitaria toda. El premio del concurso será la implementación de los programas
- Cantidad de beneficiarios: Jornadas: participaron 3.500 personas en reparación de lugares públicos. Ecoclubes: participaron 180 adolescentes de entre 11 y 18 años. Grupos Voluntarios: realizando trabajos voluntarios hay 140 personas, en la Primera Consulta participaron 2.500 jóvenes y chicos. Áreas de Capacitación: participaron en 1997 116 personas, y 200 durante 1998
- Repartición responsable: SPS

- Sin Techo

- Objetivo: producir un relevamiento con fines diagnósticos (cualitativo) de la población que vive en las calles, para definir líneas de acción, detectar, informar y orientar en la calle a las personas solas o familias con problemas de desarraigo, alojamiento o mendicidad, proporcionar asistencia, orientación y derivación a las unidades que integran la Red de Hogares para realizar tratamiento de reinserción y rehabilitación psicosocial, intervenir de manera especializada con las personas que están en la calle en situación de riesgo y vulnerabilidad
- Destinatario: personas mayores de ambos sexos que pernoctan en la vía pública

- Descripción del servicio: detección y relevamiento de datos en forma periódica y un conteo anual (mayo de 1997 y junio de 1998) y posterior alojamiento, alimentación y otras prestaciones básicas además de tratamiento psicosocial en los hogares de adultos propios y en coordinación con ONGs
- Cantidad de beneficiarios: en 1998 se realizó el Segundo Conteo y encuesta psicológica que permitió detectar a 620 personas que viven en la calle. La creación de *Dormies* en el Rawson permite alojar a 100, acuerdos con ONGs permiten disponer de 90 plazas. El Programa Sin Techo atendió a 2.169 personas en sus diversas instancias de prestación: abarca el periodo 4/97 al 12/97, 822 personas, y del 1/98 al 12/98 1.347 personas con un 35% incluido de reingreso al circuito
- Cantidad de centros: Hogares propios: *Dormis* Hogar Rawson, Hogar Felix Lora y Hogar 26 de Julio. Por convenios con ONGs se dispone de: Ejército de Salvación: Hogar Copahue, Hogar O'Brien, Hogar Saenz y Hogar Cardenal Ferrar del Servicio Interparroquial de Ayuda Mutua (SIPAM).
- Repartición responsable: Subsecretaría de Acción Social, iniciativa de Dirección del Menor y la Familia

Bibliografía

Aguilar Vilanueva, Luis T. 1996 *Problemas públicos y agenda de gobierno* (México: Miguel Ángel Porrúa).

Argüello, Jorge (s/f) "Redescubrir la ciudad como espacio propio" en *Buenos Aires, ser o no ser, Ciudad Abierta*, No. 5, editado por la oficina del Ombudsman de la Ciudad de Buenos Aires.

Banco Mundial. 1997 *El estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997* (Washington).

Bavastro, Roberto 1993 *Gobierno y oposición en la Administración de la ciudad*, Informe presentado ante el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Campetella, Ines; Inés Bombal y Mario Roiter 2000 "Definiendo el sector sin fines de lucro en la Argentina", en *Estudio sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina* (Buenos Aires: CEDES/The John Hopkins University).

Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós).

Censo del Personal (SIDAPA) Gobierno de la Ciudad (Buenos Aires, 1998).

Cohen, Ernesto y Rolando Franco 1992 "Evaluación de proyectos sociales: versión preliminar" (Santiago de Chile: ILPES) LC/IP/R.114.

Departamento de Programación y Control 1998 *Estadística de 1985 a 1998* (Buenos Aires: Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, Secretaría de Promoción Social).

Esping Andersen, Göstan 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press).

Feroli, Norberto 1990 *La Fundación Eva Perón*, Biblioteca Política Argentina (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina) Tomo 1, N° 293.

Ganora, Martín F (s/f) "Buenos Aires una cuestión nacional", en *Buenos Aires, ser o no ser, ciudad abierta*, dossier N° 5.

Gerchunoff, Pablo y Osvaldo Kacef Septiembre de 1995. *Un análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo* (Buenos Aires: Instituto para el Desarrollo Industrial, UIA) Nota N° 52.

Germani, Gino 1955 *Estructura social* (Buenos Aires: Raigal).

Germani, Gino 1972 "La estratificación social y su evolución histórica en Argentina", en Marsal, Juan (compilador) *Argentina conflictiva, seis estudios sobre problemas sociales argentinos* (Buenos Aires: Paidós).

Gobierno de la Ciudad 1999 Secretaría de Hacienda, mimeo. Buenos Aires.

Gobierno de la Ciudad 1998 *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires* Buenos Aires: Dirección General de Organización, Métodos y Estadística, Secretaría de Hacienda y Finanzas.

Gobierno de la Ciudad 1999 *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires* Buenos Aires: Dirección General de Organización, Métodos y Estadística, Secretaría de Hacienda y Finanzas.

Golbert, Laura 1992 "La asistencia alimentaria", en Lumi, S.; Golbert, L. y Tenti, E. *La mano izquierda del Estado: la asistencia social según los beneficiarios* (Buenos Aires: Miño y Dávila editores/CIEPP).

Golbert, Laura 1996 *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales* (Buenos Aires: CECE), Serie Estudios 12.

Golbert, Laura 1997 *La protección al desocupado: una cuestión pendiente* (Buenos Aires CECE), Serie de Estudios N° 19

Golbert Laura 1998 "Nuevos argumentos del Banco Mundial sobre la intervención del Estado", en *Escenarios Alternativos* (Buenos Aires), Año 2, N° 3.

Gorz, Andres 1992 *La declinante relevancia del trabajo y el auge de los valores post económicos*, en *El Socialismo del Futuro* (Madrid: Fundación Sistema) N° 6.

Gutiérrez, Leandro. 1988. "Condiciones de vida material de los sectores populares en Buenos Aires, 1880-1914", en *Siglo XIX, Revista de Historia* (Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León) Año III, N°6.

INDEC 1997 *Encuesta Permanente de Hogares, onda mayo* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).

INDEC 1998 *Encuesta Permanente de Hogares, onda mayo* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).

INDEC Octubre de 1998 *Sinopsis Estadística, 1998* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).

Kessler, Gabriel 1999 "El impacto social del desempleo", en *Socialis Revista Latinoamericana de Políticas Sociales*, N° 1.

Lindblom, Charles 1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas* (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas).

Lourés Seone, María Luisa 1997 *Buenos Aires: Centro histórico y crisis social* (Alicante: Club Universitario), España.

Lo Vuolo, Ruben; Alberto Barbeito; Laura Pautassi y Corina Rodríguez 1999 *La pobreza... de la política contra la pobreza* (Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores).

Lumi, Susana 1997 *El sistema educativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Buenos Aires: CECE), Serie Estudios N° 20.

Martínez Nogueira, Roberto 1996 "Los proyectos sociales. De la certeza omnipotente al comportamiento estratégico", *Serie Políticas Sociales* No. 24, CEPAL, Santiago de Chile

Marshall, T. H. 1998 "Ciudadanía y clase social", en Tom Bottomore y Marshall, T. H., *Ciudadanía y clase social* (Madrid: Alianza).

Ministerio de Justicia de la Nación 1999 *Estadística Criminal - Año 1997* (Buenos Aires: Dirección Nacional del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal).

Passalacqua, Eduardo 1996 "La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires", en Herzer, H. (compilador) *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires), Colección CEA-CBC: 43.

Plotkin, Mariano 1994 *Mañana es San Perón* (Buenos Aires: Ariel Historia Argentina).

PNUD/Senado de la Nación 1999 "Informe argentino sobre Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1995-1998* (Buenos Aires).

Portes, Alejandro 1999 "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en Jorge Carpio Jorge e Irene Novakovsky (compiladores) *De igual a igual* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, FLACSO).

Offe, Claus 1995 "Un diseño no productivista de las políticas sociales", en Rubén Lo Vuolo (compilador) *Contra la Exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano* (Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores).

Sen, Amartya 1995 "The Political Economy of Targeting", en Van del Walle y Nead (editores) *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence* (Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press).

Reilly, Charles 1999 "El equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil", en Victor Tokman y Guillermo O'Donnell (compiladores) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos* (Buenos Aires: Paidós).

Rodger, Gerry 1997 "What is special about a 'social exclusion' approach?", en Gerry Rodgers; Charles Gores y Jose B. Figuereido (compiladores) *Social Exclusion: Rethoric, Reality, Responses* (Ginebra: International Institute for Labour Studies / United Nations Development Programme).

Rosanvallon, Pierre 1995 *La Nouvelle Question Sociale. Repenser l'Etat-Providence* (Paris: Seuil).

Rosanvallon, Pierre 1995 *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia* (Buenos Aires: Manantial).

Secretaría de Hacienda 1999 Gobierno de la Ciudad (mimeo).

Secretaría de Promoción Social 1997 *Guía de Servicios Sociales* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad).

Secretaría de Promoción Social 1998 *Políticas de Promoción Social* (Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad).

SIEMPRO 1998 *Indicadores para el seguimiento de la situación social* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación).

SIEMPRO/INDEC 1999 *Encuesta de Desarrollo Social (versión 16/06/1999)* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación).

Sojo, Ana 1999 "La política social en la encrucijada: opciones o disyuntiva", en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (compiladores) *De Igual a Igual. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, FLACSO).

Subsecretaría de Promoción Social 1999 *Guía de Servicios* (Buenos Aires: Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad).

Subirats, Joan 1992 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas).

Suárez Lastra, Facundo (s/f) "Nada se resuelve sin autonomía", *Buenos Aires, ser o no ser*, publicación del Ombudsman de la Ciudad de Buenos Aires, dossier N° 5.

Szulik, Dalia 1999 Políticas de Juventud. Un análisis de la experiencia argentina. Tesis de maestría presentada en el Instituto de Altos Estudios de la Universidad Nacional de San Martín.

Tenti Fanfani, Emilio 1989 *Estado pobre para los pobres*, en *Ciudad Futura N° 12* (Buenos Aires).

Tenti Fanfani, Emilio (1989) "*Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/1*" (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina), Biblioteca Política Argentina, N° 255.

Torre, Juan Carlos 1983 "La ciudad y los obreros", en *Buenos Aires, historia de cuatro siglos, tomo II* (Buenos Aires: Editorial Abril).

Torres, Horacio (s/f) *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)* (Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNBA).

Torres, Horacio 1992 "Cambios en la estructura socio espacial de Buenos Aires a partir de la década de 1940", en Jorge Jorrat y Ruth Sautu (compiladores) *Después de Germani, Exploraciones sobre estructura social de la Argentina* (Buenos Aires, Paidós).

Yujnovsky, Oscar 1983 "Del conventillo a la villa miseria", en *Buenos Aires, historia de cuatro siglos, tomo II* (Buenos Aires: Editorial Abril).

Wilson, Williams J. 1991 "Public Policy Research and The Truly Disadvantaged", en *The Urban Underclass*.

Este libro se terminó de imprimir en el
taller de Gráficas y Servicios S.R.L.
Santa María del Buen Aire 347,
en el mes de septiembre de 2004.
Primera impresión, 700 ejemplares.

Impreso en Argentina